This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.

+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.

+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.

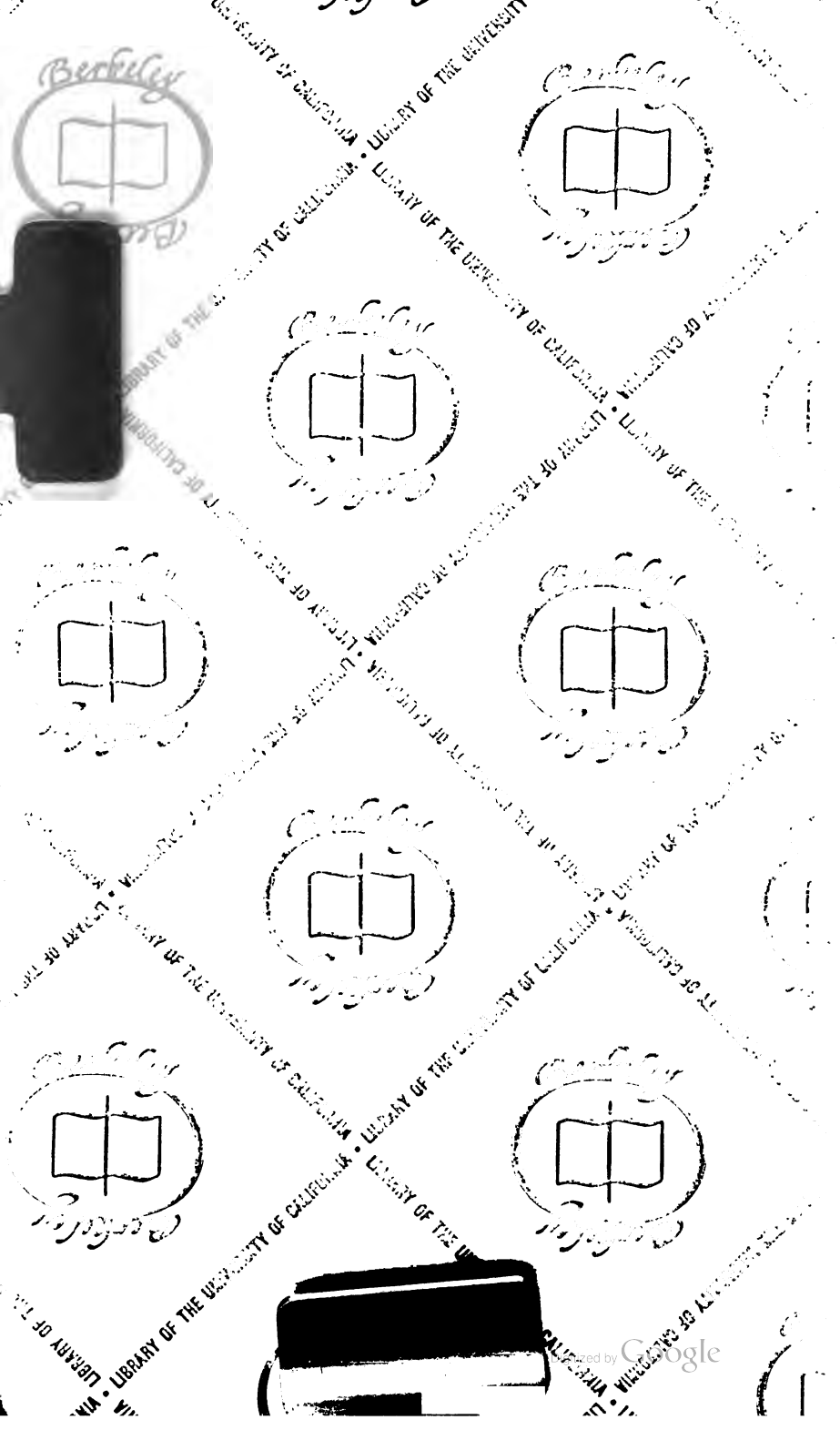
+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

UC-NRLF
$B 36 943

Digitized by Google


Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

Lehrbuch der Finanzwissenschaft.

Erster Theil.

Digitized by Google

Digitized by Google

Lehrbuch

der

Finanzwissenschaft.

Erster Theil.

Die Finanzverfassung Europas.

Mit specieller Vergleichung Englands, Frankreichs, Deutschlands, Oesterreichs, Italiens, Rußlands und anderer Länder.

Von

Dr. Lorenz von Stein.

Fünfte, neubearbeitete Auflage.

Leipzig:
F. A. Brockhaus.

1885.

REESE LIBRARY OF THE UNIVERSITY OF CALIFORNIA.

Digitized by Google

HJ161
.58
v.1

54308

Das Recht der Ueberſetzung iſt vorbehalten.

Digitized by Google

Vorwort.

So tief auch die folgende Bearbeitung von allen frühern, sowol den fremden als meinen eigenen verschieden ist, so will ich doch in diesem Vorwort nur die beiden Punkte hervorheben, welche wie ich glaube die Stellung ganz im allgemeinen, und doch auch ganz bestimmt gegenüber den bisherigen Auffassungen charakterisiren.

Der erste besteht darin, die Scheidung des Finanzwesens des Staats von dem der Staatenverbände und Einheiten oder dem Bundesfinanzwesen, dann von dem der Selbstverwaltung, und endlich von dem des internationalen Finanzrechts festgestellt zu haben. Von jetzt an, denke ich mir, werden für den allgemeinen Begriff der Finanzwissenschaft diese vier, ich meine zugleich sehr praktischen Kategorien wol ihren Platz behaupten.

Der zweite Punkt ist die, wir glauben endgültige Scheidung von Finanzverfassung und Finanzverwaltung. Die erste bedeutet in der Finanzwissenschaft künftig das, was der Verfassungslehre und damit dem formalen Staatsrecht wie der lebendigen Finanzgesetzgebung, Vollziehung und Finanzrechtsverwaltung angehört. Die zweite, indem sie die allgemeinen wirthschaftlichen Kategorien von Haushalt, Ausgaben und Einnahmen auf Grundlage der Idee des arbeitenden, das ist des verwaltenden Staats in sich aufnimmt, entwickelt dann in dem großen System das sich daraus ergibt, eigentlich das was wir als die bisherige Finanzwissenschaft zu bezeichnen gewohnt waren,

Digitized by Google

indem sie zur Finanzwissenschaft des Staatshaushalts, der Ausgaben und der Einnahmen des wirthschaftenden Staats wird. Dieses soll die Aufgabe des folgenden Bandes sein. Derselbe soll dabei vor allem auch hier dem Recht der Finanzverwaltung zu seinem Recht in unserer Wissenschaft verhelfen.

Eine schwere Krankheit hat die sofortige Herausgabe des zweiten Theiles verzögert, doch wird derselbe in möglichst kurzer Zeit fortgesetzt und vollendet werden.

Wien, Anfang October 1884.

Dr. Lorenz von Stein.

Digitized by Google

Inhalt.

Seite

Vorwort V

Einleitung.

A. Die Staatswirthschaft in der Staatswissenschaft . . . 1
Ausgangspunkt 1

Der Staat.

I. Begriff des Staatslebens 5
II. Verfassung und Verwaltung 9
a) Die Verfassung 9
b) Die Verwaltung 13
c) Die drei staatswissenschaftlichen Principien der Staatswirthschaft innerhalb der Verwaltung 18
III. Das Recht in der Staatswirthschaft 28
a) Das Rechtsprincip der Staatswirthschaft 28
b) Das Rechtssystem der Staatswirthschaft. Finanzgesetzgebung und Finanzverordnung 31

B. Das Finanzwesen 39
Allgemeiner Begriff 39
I. Finanzwirthschaft an sich 44
II. Die vier Grundformen des Finanzwesens 50
Grundgedanke 50
I. Das Staatsfinanzwesen 53
II. Das Finanzwesen der Selbstverwaltung und sein System . . . 54
III. Das Bundesfinanzwesen und seine Formen 62
1) Das Finanzwesen des Staatenbundes 64
2) Das Finanzwesen des Bundesstaats 65
Anhang: Das Colonial-Finanzwesen 76

Digitized by Google

Seite

IV. Das internationale Finanzwesen und sein Recht 81
V. Die Rechtskategorien der vier Grundformen 87
III. Die Finanzwissenschaft 89
Elemente der Methode 89
Die staatliche Individualität des Finanzwesens 93
Das europäische Finanzwesen und die Aufgabe der deutschen Finanzwissenschaft 96
Die Elemente der Geschichte des europäischen Finanzwesens 103
Begriff und Grundlagen der europäischen Finanzgeschichte 103
Elemente des Finanzwesens der Lehnsepoche 106
Der Anfang der Finanzwissenschaft 121
Deutschland. Die Steuerlehre und die Besteuerung 123
Frankreich. Die Bilanz und die Steuerquelle 128
England. Das verfassungsmäßige Finanzwesen und die Nationalökonomie 135
Die systematische Finanzwissenschaft in Deutschland 141
Finanzwissenschaft und Staatssocialismus 148
Die nationale Gestalt der Staatswirthschaft. England, Frankreich, Deutschland, Oesterreich, Rußland, Italien 160

Die eigentliche Finanzwissenschaft.

(Staatsfinanzwissenschaft.)

Staatsfinanzwesen und Staatswirthschaft 175
Staatswirthschaft und Privatwirthschaft 177
Die Elemente des staatswissenschaftlichen Systems der Finanzwissenschaft 184

Erster Theil.

Die Finanzverfassung.

Begriff der Finanzverfassung und ihrer Gebiete 188

Erstes Hauptstück.

Die Finanzgesetzgebung und das Budget.

Begriff und Princip des Finanzgesetzes 191
Begriff und Inhalt des Systems der Finanzgesetze 195
a) Einnahmsgesetze 197
b) Ausgabsgesetze 199

Digitized by Google

Seite

Das Wirthschaftsgesetz des Staats, die Lehre vom Budget 200
Begriff und allgemeine Entwickelung des Budgets 200
Das Budget als Gesetz 204

A. Das Budget als Gesetzentwurf 207

I. Die Aufstellung der Bilanz 209
a) Die Aufstellung des Erfordernisses. Das Ausgabsbudget des Staats, das Ministerialbudget und der Kampf der Verwaltung mit den Finanzen 210
b) Die Aufstellung des Einnahmsbudgets 213
c) Die Bilanz der Finanzwirthschaft. Die Begriffe des „Etats" und des Netto- und Bruttobudgets 215

II. Das Gleichgewicht der Finanzen und der Finanzplan 221
Bilanz und Gleichgewicht. Das Normalbudget 221
Das finanzielle und das staatswirthschaftliche Gleichgewicht . . . 227

A. Das staatswirthschaftliche Gleichgewicht 229
Begriff und Aufgabe 229
Die Aufstellung des Staatswirthschaftsplans 233

B. Das finanzielle Gleichgewicht und der Finanzplan 237
Begriff und Inhalt 237
a) Der Ueberschuß der Einnahmen und ihre Verwendung . 241
b) Deficit und Deckung 243
I. Das Deficit. Das finanzielle oder Einnahmsdeficit. Das administrative oder Ausgabsdeficit. Das staatswirthschaftliche Deficit 244
II. Die Deckung. Die finanzielle Deckung. Die staatswirthschaftliche Deckung. Schulden und Steuern . . 251

III. Der Staatsvoranschlag, sein Inhalt und seine Bedeutung . . . 261
England 266
Frankreich 274
Deutschland 283

B. Das Budget als Gesetzvorlage. Das Budgetrecht 288
Das Princip desselben 288
Der Conflict 292

Das System des Budgetrechts 296
Begriff und Wesen von Bewilligung und Genehmigung 296
I. Die Bewilligung des Staatsvoranschlags und die sogenannte Steuerverweigerung 298
Die Kategorien des Staatsbudgets und des Regierungsbudgets 298
II. Die Genehmigungen der Nachtragsforderungen und das Budget der Finanz- oder Verordnungsgewalt 309
A. Die Grenzen der Finanzgewalt im Verordnungsbudget 312

Digitized by Google

Seite

B. Die Verantwortlichkeit für das Verordnungsbudget 316
Die Begriffe der Reichsverordnung und der Regierungsverordnung 316
Vergleichung 323
England und die Appropriation 324
Frankreich. Begriff und System der Credite 328
Deutschland und die historische Entwickelung des Budgetrechts . 335
Preußen und Oesterreich 357
Andere Staaten. Belgien, Holland, Italien, Dänemark, Schweiz 366
C. Die Sanction und das Budget als Gesetz 369

Zweites Hauptstück.

Die vollziehende Gewalt im Finanzwesen.

Das Finanzministerium 371
I. Die Organisation 372
Finanzministerium und Verwaltungsministerien 376
A. Das Finanzministerium 377
Der Finanzminister 377
Das Ministerium der Finanzen. Die Verfügungen und die Bescheide 378
Die Finanzbehörden 381
Die Directionen im Finanzwesen 383
Die Finanzdirectionen 383
Die Verwaltungsdirectionen. (Die Directionen der Staatsgüter, der Regalien und der Monopole.) 384
Die Selbstverwaltungskörper im Finanzorganismus 388
B. Die Verwaltungsministerien in dem Vollzugsorganismus des Finanzwesens. Das Budget des Finanzministeriums 392
II. Das Verordnungswesen und die Finanzgewalt 400
a) Reichsverordnung 403
b) Ministerialverordnung 405

Drittes Hauptstück.

Das verfassungsmäßige Verwaltungsrecht des Finanzwesens.

Verfassungsmäßiges Verwaltungsrecht, Verantwortlichkeit und Haftung im allgemeinen 408
Elemente der Geschichte. Die beiden ersten Epochen 413
Die dritte Epoche. Die zwei Gebiete des verfassungsmäßigen Finanzrechts 422

Digitized by Google

Seite

A. Die verfassungsmäßige Verantwortlichkeit gegenüber dem Budget. (Der oberste Rechnungshof.) 425
Die finanzielle und die verfassungsmäßige Controle 425
Der Begriff des obersten Rechnungshofes und das Anweisungsrecht 429
Der oberste Rechnungshof als vollziehende Gewalt für das Staatswirthschaftsgesetz und sein Verordnungsrecht 435
Vergleichung. England, Frankreich, Deutschland, Oesterreich, Belgien, Italien, Dänemark, Holland. 440
B. Die verwaltungsrechtliche Haftung der Finanzgewalt . 459
Der allgemeine Standpunkt 459
I. Das System des Fiscalrechts 463
II. Das System des finanziellen Klage- und Beschwerderechts. . . 466
Vergleichung. England, Frankreich, Deutschland, Oesterreich, Italien, Rußland. 468

Digitized by Google

Digitized by Google

REESE LIBRARY OF THE UNIVERSITY OF CALIFORNIA.

Einleitung.

A. Die Staatswirthschaft in der Staatswissenschaft.

Ausgangspunkt.

Wenn das, was wir die Finanzwissenschaft nennen, eine Wissenschaft im höhern Sinne des Worts sein will, so muß auch sie nicht einfach bei sich selber beginnen und nicht bei sich selber enden. Sie muß ein Theil eines großen Ganzen sein, und ihr Verständniß auf dem des letztern zu begründen verstehen.

Die rein technisch-fachmäßige, und wir fügen sofort hinzu auch die übliche Behandlungsweise der Finanzwissenschaft ist diejenige, welche sofort mit dem Begriffe der Finanzen selbst beginnt, und dann unvermittelt zu dem positiven Inhalt gelangt. Diese Behandlungsweise war nicht blos eine für ihre Zeit vortreffliche, sondern sogar nothwendige. Ihre nächste Aufgabe war die, diese Finanzwissenschaft innerhalb der Besprechung volks- und staatswirthschaftlicher Fragen nur erst einmal als ein an und für sich selbständiges Gebiet der Staatswissenschaft hinzustellen, und derselben gleichsam ihr eigenes Leben zu geben. Europa, seit dem 17. Jahrhundert von den großen wirthschaftlichen Entwickelungen und Gedanken Englands und Frankreichs beherrscht, hatte sich gewöhnt, alles, was die Finanzen betraf, nach dem Vorgange derselben nur noch als eine weitere Bewegung oder als gelegentliche Beigabe der entstehenden „politischen Oekonomie" anzusehen, denjenigen Theil des Finanzwesens aber, der damit

Digitized by Google

nicht unmittelbar zusammenhing, überhaupt nur ausnahmsweise als Gegenstand wissenschaftlicher Behandlung und zwar vorzugsweise als ein fast geheimes Gebiet amtlicher Thätigkeit oder fürstlicher Willkür zu betrachten. Diese völlige Herrschaft der Nationalökonomie über die selbständige Finanzwissenschaft gelangt zu ihrem glänzendsten Ausdruck für Frankreich in Quesnay, für England in Adam Smith. Seit diesen beiden Männern haben beide Länder in der praktischen Finanzverwaltung das Größte geleistet, aber ihre Finanzwissenschaft ist in der volkswirthschaftlichen Publicistik, welche auf den großen Leistungen derselben beruhte, so gut als untergegangen. Seit dem vorigen Jahrhundert gibt es in beiden Ländern allerdings höchst wichtige Beobachtungen und Bemerkungen über das Finanzwesen, aber keine Finanzwissenschaft; ja kaum recht den Versuch, eine solche zu begründen. Die beiden Grundauffassungen der Volkswirthschaft, die physiokratische, welche das Kapital mit dem Grundbesitz und den Naturkräften, und die Smith'sche, welche dasselbe mit dem Geldkapital identificirte, haben den Behandlungen des Finanzwesens außerhalb Deutschlands denselben Charakter aufgedrückt, den sie mit allen Berührungen der innern Publicistik und der Verwaltungslehre gemein haben. Es ist der der vollständigen Verschmelzung aller Begriffe und Auffassungen des Finanzwesens wie der Verwaltung mit dem, was man die Volkswirthschaftslehre nannte, und was selbst wieder nur eine Lehre vom Kapitalserwerb war, sodaß man Ansichten und Begriffen über Finanzen und Steuerwesen fast nur bei Gelegenheit einer nationalökonomischen Untersuchung je nach Individualität des Verfassers oder Veranlassung des Stoffs begegnete. Die Finanzwissenschaft war bei ihnen, und wir müssen sagen ist noch in diesem Augenblick eigentlich vollständig ihrer Selbständigkeit innerhalb dessen beraubt, was diese Völker die Économie politique, die political Economy nennen. Und die eine, materiell größere Hälfte der deutschen Literatur, damals wie zuvor und nachher stets des Fremden froh, und den leichtern Standpunkt für leichtere Arbeit gern begrüßend, folgte derselben in der bequemen, dem noch wenig gebildeten Publikum am meisten zusagenden Verschmelzung des Verschiedenen in den unklaren Vorstellungen von der so viel gesuchten und so wenig definirten „Wohlfahrt des Volks".

Digitized by Google

Es war daher nicht blos eine wissenschaftliche, sondern es war zugleich eine nationale That, als die beiden Väter der systematischen Staatswissenschaft, Justi und Sonnenfels, auch das ganze Gebiet des praktischen Staatslebens gegenüber der bisherigen deutschen Literatur, die auf Christian Wolf fußte, von der damaligen Rechtsphilosophie, dem Jus naturae et gentium, schieden, und zugleich innerhalb dieser praktischen Lehre vom Staate gegenüber England und Frankreich die drei großen Kategorien der Nationalökonomie, der Finanzen und der Verwaltung, die sie noch die Polizei nannten, als selbständige Gebiete der Wissenschaft auffaßten und hinstellten. Wie sich das entwickelt hat, werden wir unten in seinen Umrissen bezeichnen. Die Folge davon aber war die, von der wir uns erst jetzt loszureißen beginnen. Man gewöhnte sich immer mehr, auch ohne auf den Begriff des Staats, den man der Rechtsphilosophie überließ, einzugehen, jene drei Kategorien als ganz selbständige zu behandeln, die einer weitern innern Verbindung, einer höhern Einheit nicht bedürften. Jede stand für sich da; daß sie in einer beständigen und gewaltigen Wechselwirkung lebten, empfand man zwar vollständig, aber man vermochte diese Wechselwirkung nur in einzelnen Fragen zum Ausdruck zu bringen. Die Rechtsphilosophie aber wußte bei Kant, Fichte, Hegel, Herbart und andern wahrlich wenig vom wirklichen Staatsleben. So gab es hier, und das ist wol jetzt noch der Charakter unserer staatswissenschaftlichen Literatur, zwei Grundformen der Behandlung alles dessen, was den Staat betraf: die eine, philosophische, ward zur abstracten Ethik, ohne positiven Inhalt; die zweite gab den positiven Inhalt ohne die höhere Einheit; in ihr gab es jetzt Staatswissenschaften statt der bloßen Politik und der politischen Oekonomie; aber es gab keine Staatswissenschaft.

Ob und wie weit unsere heutige Finanzwissenschaft noch auf diesem Standpunkt steht, wollen wir hier nicht untersuchen. Daß dagegen die vage, und in allem Einzelnen nie zu abgeschlossenen Erörterungen führende Empfindung von jener Wechselwirkung von Volkswohlstand, Staatswirthschaft und Verwaltung das verfassungsmäßige Bedürfniß des Staatslebens unserer Zeit nicht blos im einzelnen nicht befriedigte, sondern auch im ganzen eigentlich nicht recht verstanden hat, ist gewiß. Seitdem die

Digitized by Google

Völker als Einheit sich selber ihre Gesetze geben und diese selber vollziehen, begreifen sie, daß alle jene Kategorien nicht mehr für sich dastehen, sondern selbst eine Einheit sind. Volkswirthschaft, Finanzen und Verwaltung sind nicht mehr da blos in dem Staat, sondern sie sind selbst der lebendige Staat. Es war ein großer Fortschritt, jedes derselben zunächst — freilich fast ein Jahrhundert hindurch — für sich zu betrachten und zu studiren; jetzt wird ein anderes nothwendig. Jetzt kommt es darauf an, den Punkt zu finden, auf welchem sie eins sind, und diesen Punkt einmal selbständig von ihrem besondern Inhalt zu scheiden. Wir müssen versuchen, zur Lösung dieser Aufgabe das Unsere beizutragen. Wir verstatten uns daher für die neue Arbeit, welche der Ehre des Vertrauens der gebildeten Welt nicht mehr entbehrt, diese Aufgabe zum Ausdruck zu bringen, und in diesem Sinne die Staatswissenschaft als die Einheit der Staatswissenschaften an die Spitze jedes einzelnen Gebietes der letztern und hier speciell an die der Staatswirthschaft zu stellen.

Die Form, in welcher das an dieser Stelle geschieht, kann nun nicht wohl die sein, uns auf eingehende Entwickelung von Begriffen und Untersuchungen einzulassen. Aber die einfachen Grundgedanken, die wir hier allein hinstellen können, scheinen uns doch so klar und zugleich so praktisch durchgreifend, daß man sie ebenso leicht an sich verstehen, als ihre Anwendung auf jeden einzelnen Theil des Folgenden finden wird.

Zu dem Ende wird man wol ziemlich unabweisbar mit dem Satze beginnen müssen, daß man bei einer staatswissenschaftlichen Auffassung der Staatswirthschaft eben nicht von dieser Staatswirthschaft ausgehen, sondern von einem höhern und allgemeinern Begriffe aus zu ihr gelangen muß. Es ist dabei wol kein Zweifel, daß dieser höhere Begriff, der des Staats, innerhalb des Staates aber wieder der der Verwaltung sein muß, von welcher letztern die Staatswirthschaft einen ganz bestimmten und selbständigen Theil bildet. Alle staatswissenschaftliche Auffassung der Finanzwissenschaft wird daher stets zunächst ihren Ausdruck darin finden, daß man den Weg vom Begriffe des Staats zu dem der Staatswirthschaft einmal durchmache.

Wir werden dabei, unter Hinweisung auf andere Werke, so kurz sein, als es möglich ist.

Digitized by Google

Der Staat.

I. Begriff des Staatslebens.

Indem wir an diesem Orte alle philosophischen Untersuchungen über den Staat nicht weiter berühren, und dennoch einen festen Begriff vom Staate nöthig haben, müssen wir denselben dadurch verständlich und klar machen, daß er seinen Beweis statt in seinen logischen Voraussetzungen, in seinen praktischen und positiven Consequenzen empfange. Wenn es irgendein Gebiet im Leben des Staats gibt, das nicht die letzte Erklärung seines einfachen Begriffs innerhalb des großen organisch entwickelten Staatsbegriffs findet, so würde dieser letzte Begriff selbst nicht mehr richtig sein. Erklärt derselbe dagegen sich selbst und zugleich seinen ganzen Inhalt, so wird er wol das Recht haben, an und für sich als richtig zu gelten, nachdem er für jede einzelne Kategorie seines Lebens als richtig erscheint.

Von diesem Standpunkt aus erscheint nun der Begriff des Staats *nicht* als ein einfacher. Im Gegentheil enthält derselbe zwei selbständige Momente, welche jedes für sich verstanden werden wollen. Das erste ist die selbständige und organische Persönlichkeit des Staats an und für sich, das andere ist die ebenfalls selbständige Persönlichkeit seiner Staatsbürger. Indem ich beide in beständiger Wechselwirkung sehe, entsteht mir und sehe ich in der Wirklichkeit das, was ich das *Staatsleben* nenne. Diesem gehört nun natürlich auch die Staatswirthschaft an, und will daher von ihm aus begriffen werden.

Zu dem Ende betrachten wir zuerst den Staat an und für sich.

Wir sagen nun, daß die Gemeinschaft der Menschen eine im Wesen der letztern liegende, also absolute Bedingung ihrer Entwickelung ist. Ist sie aber durch dieses Wesen gegeben, so hat sie auch die Natur des Menschen; das heißt, sie kann nichts anderes sein als eine *Persönlichkeit*. Nun kann ich diese Menschheit als eine Vielheit von an sich Gleichen betrachten, und dann nenne ich sie die menschliche *Gemeinschaft*; denke oder setze ich sie aber als das Zusammensein von Ungleichen, so entsteht mir der

Digitized by Google

Begriff der menschlichen Gesellschaft. Der Staat ist daher das zur höchsten persönlichen Einheit erhobene Zusammenleben der Einzelnen; insofern nun dieselben gleich sind, ist er vermöge der Natur dieser Gemeinschaft sich selber unter allen Verhältnissen gleich; insofern sie dagegen ungleich sind, wird auch der Staat mit ihr ein verschiedener. Aus dem ersten Element des Gleichen in allen Menschen entsteht nun der organische Inhalt, oder das begriffliche System des Staats, wie man will; dasselbe enthält dasjenige in allen noch so verschiedenen Staaten, was sie als ihre organischen Grundbegriffe gemeinsam haben. Die Darstellung und Entwickelung dieses absoluten Inhalts des Staatsbegriffs, ohne welchen es zwar viele Formen der Gemeinschaft Gleicher, aber keinen Staat geben kann, nennen wir wol das System der Staatslehre. Und diese ist es, welche man zuerst behandeln muß, da sie es ist, welche vor allem jeder Thätigkeit des in seiner Verwaltung arbeitenden Staats zum Grunde liegt. Aus diesem Begriffe des Staats folgt nun zuerst, daß in den absoluten Elementen alle Staaten gleich sind, und ich daher alles Staatsleben auf gewisse für alle gültige Kategorien zurückzuführen im Stande bin. Aus dem gesellschaftlichen Element dagegen, in welchem durch Wesen und Leben der Ungleichheit der Einzelnen, das ist also der menschlichen Gesellschaft, die innere Verschiedenheit der Staaten entsteht, bildet sich die Individualität derselben, wenn ich diese Verschiedenheit als eine stillstehende betrachte; betrachte ich aber dieselbe Individualität in ihrer Bewegung und Entwickelung, so entsteht die Geschichte der Staaten. Der Staat an sich hat keine Geschichte.

Es wird sich sehr bald zeigen, wie wichtig diese einfachen Begriffe oder Thatsachen, wie man will, nicht blos für die Staatslehre im allgemeinen, sondern speciell auch für die Finanzwissenschaft werden.

Die Entwickelung jenes Begriffs der einfachen Staatslehre in einem wissenschaftlichen System beruht nun darauf, daß, indem der Staat durch das Wesen seiner Gemeinschaft zuerst eine Persönlichkeit, und dann durch das Wesen seiner Gesellschaft eine Individualität ist, derselbe auch alle organischen Elemente des an und für sich Persönlichen enthalten muß. Und daraus folgt, daß jede Staatslehre, welche ein wirklich verständliches und rich-

Digitized by Google

tiges Bild vom Staate an sich geben will, davon ausgehen muß, die absoluten Kategorien des Daseins und des Begriffs der Persönlichkeit an sich der Darstellung des Staats zum Grunde zu legen. Wir würden das, was sich damit ergibt, das System der organischen Staatslehre nennen, im Unterschiede von der historischen.

Es ist nun nothwendig, dies hier in den äußersten Grundzügen darzustellen, weil ohne das zwar alle positiven Thatsachen des Staatslebens, aber nie ihr organischer, gegenseitig bedingter Zusammenhang erklärt werden kann. Namentlich für uns bleibt es unmöglich, ohne eine solche organische Staatslehre das richtige Verhältniß der Staatswirthschaft zunächst im Staatsleben zu erkennen.

Zugleich aber ergibt sich aus dem Obigen, daß damit jener zweite Inhalt des Staatsbegriffs nicht erschöpft ist. Dieser zweite Inhalt ist die einzelne selbständige Persönlichkeit, die wir als von dem Staate in Begriff und Wirklichkeit umfaßt, am bezeichnendsten den Staatsbürger nennen.

Es ist nicht die Aufgabe unserer Arbeit, auf den Begriff des Staatsbürgers einzugehen. Wohl aber bedarf die Staatswirthschaft derjenigen beiden großen Kategorien aus dem Wesen dieses Staatsbürgerthums, ohne welche sie stets zuletzt ein blos formaler Organismus sein wird.

Die Grundlage des Staatsbürgerthums ist gerade wie die des Staates das Wesen der selbstbestimmten und damit die freie Entwickelung ihrer selbst sich erarbeitenden Persönlichkeit. In diesem Sinne bleibt jeder Staatsbürger sein eigener letzter Zweck. Indem aber der Staat an und für sich die Einheit eben dieser Staatsbürger ist, so folgt als zweiter Inhalt des Begriffs vom Staatsbürgerthum ein Satz, den wir hier als das kürzeste Resultat einer Reihe von eingehenden Untersuchungen hinstellen, und der für alles Folgende entscheidend wird. Es ergibt sich nämlich, daß das Maß und die Art in jener Entwickelung aller Einzelnen nothwendig das Maß und die Art der Entwickelung des wirklichen Staats sein muß. Das ist, in specieller Anwendung auf unser Gebiet, daß unabweisbar der Staat reich ist, dessen Staatsbürger reich sind, und umgekehrt.

Damit empfängt nun das Staatswesen jenen zweiten Mittel-

Digitized by Google

punkt neben dem streng organischen Begriff des persönlichen Staats. Es ist das Staatsbürgerthum, in welchem das letztere seine wirkliche Gestalt sowol in wirthschaftlicher als in gesellschaftlicher Beziehung findet.

Aus diesen beiden Factoren, welche das Wesen jedes Staats erhalten, entsteht nun das, was wir das Leben des Staats nennen. Dies Leben des Staats wird daher durch den großen Grundsatz ausgedrückt, daß Staat und Staatsbürger zwar niemals identisch sein können, daß aber stets der Organismus und die Entwickelung des einen die Bedingung und zugleich die praktische Erfüllung des andern werden. Das Staatsleben ist somit der beständige Proceß der Wechselwirkung beider, in welcher die Harmonie und Kraft des einen zur Harmonie und Kraft des andern, die Bewegung und das Leiden der einen zu denen des andern werden. Damit wird dann aus der vagen Vorstellung vom Staatsleben dasjenige, was wir einen organischen Begriff desselben nennen.

Da nun, wo diese Gegenseitigkeit zum Inhalt des wissenschaftlichen Bewußtseins und dadurch auch zu dem der organischen Staatslehre wird, entsteht aus der *Staatslehre* die *Staatswissenschaft*. Insofern jenes gegenseitige Bedingtsein nun in dem Willen und der Kraft des persönlichen Staats zur Geltung gelangt, wird aus dem formalen persönlichen Organismus die Verfassung. Insofern dasselbe zur bewußten Grundlage der persönlichen Arbeit des Staats wird, entsteht der Begriff der Verwaltung. Insofern alsdann das Gebiet dieser Verwaltung das bestimmte Lebensgebiet des wirthschaftlichen Lebens ist, entwickelt sich der Begriff und Inhalt der *Staatswirthschaft*, in welcher wiederum, so wie ich den Begriff des persönlichen und individuellen Staats in seiner Selbständigkeit gegenüber dem Staatsbürgerthum mit seinem selbständigen wirthschaftlichen Leben für sich betrachte, der Begriff des *Finanzwesens* entsteht, das alsdann mit dem Wesen der Staatswirthschaft in gegenseitiger Wechselwirkung stehend, den formalen Begriff sowie den positiven Inhalt des *wirthschaftlichen Staatslebens* ergibt, welcher nunmehr einen immanenten Theil der Staatswissenschaft bildet.

Dies nun muß uns mit wenigen Zügen etwas weiter auszuführen gestattet sein.

Digitized by Google

II. Verfassung und Verwaltung.

a) Die Verfassung.

Unter der Verfassung verstehen wir die durch das Wesen der Persönlichkeit gegebenen absoluten Elemente des Staats als eines persönlichen Organismus, die dann durch das Wesen der Gesellschaft im Staate wieder ihre höchst verschiedene, und mit der letztern beständig wechselnde positive Gestalt empfangen.

Jeder Staat ist dabei zunächst wie jede einzelne Persönlichkeit das, was wir einen natürlichen Organismus nennen. In diesem natürlichen Organismus des Staats nennen wir den Körper desselben das Land; das Volk ist seine Seele. Geographie und Ethnographie sind die wissenschaftlichen Formen des Verständnisses beider, auch ohne ihren Zusammenhang mit dem Staate.

Aus diesen natürlichen Elementen des Staats entsteht nun die Persönlichkeit desselben, indem derselbe sein ganzes Dasein in einer individuellen Persönlichkeit ausdrückt und zusammenfaßt. In dem Begriffe der Persönlichkeit heißt dieses Element, in welchem die letzte persönliche Einheit aller Momente des Lebens sich zusammenfaßt, das Ich. Im Staate erscheint das Ich als das Staatsoberhaupt. Seine Rechte und Formen können sehr verschieden sein; aber ein Staat ohne ein Staatsoberhaupt ist undenkbar.

Erst da, wo dieses Oberhaupt im Staate nun selbständig dasteht, beginnt auch das, was wir das Staatsleben im weitesten Sinne nennen. Das Staatsleben seinem weitesten Begriff nach umfaßt die Gesammtheit aller Processe, vermöge deren diese Staatspersönlichkeit die thatsächliche, unendliche Verschiedenheit ihres Landes und Volkes — ihres natürlichen Daseins — sich ihren Zwecken unterwirft, das heißt, das eigene persönliche Wesen in diesen vielgestaltigen und an sich gegen den Staat gleichgültigen natürlichen Daseinselementen — Land und Volk — Wirthschaft und Gesellschaft verwirklicht.

Indem sich nun in diesem Proceß das Element des selbstbestimmten freien Staatsbürgerthums in irgendeiner Form mit dem Staatsoberhaupt zu einer Einheit für Wille und That

Digitized by Google

des Staats verbindet, in welcher alle Einzelnen an dem persönlichen und individuellen Leben des Staats irgendwie theilnehmen, entsteht die Verfassung im allgemeinsten Sinne. Alle Verfassung in allen ihren Formen ist daher diejenige Ordnung in Gemeinschaft und Gesellschaft des Volkes, vermöge deren, an sich noch ganz gleichgültig in welcher Weise, das Volk in bewußter Einheit mit dem Oberhaupte das Staatsleben bestimmt. Dagegen entsteht die Verfassung im eigentlichen — historischen — Sinne da, wo das Volk, als die Gemeinschaft aller selbstbestimmter Persönlichkeiten, das Leben des Staates, in welchem sich alle als eine persönliche Einheit wissen, auch rechtlich mit bestimmt. Alsdann löst sich die ursprüngliche im bloßen Oberhaupt noch unentwickelte Einheit des Staats in ihre selbständigen Momente auf, und es geschieht das, wodurch der Staat erst sein Wesen zum Ausdruck bringt, die höhere Form der Persönlichkeit zu sein. Die einzelnen Elemente des persönlichen Lebens an sich, das Ich, der Wille, und die Kraft der That, die in jedem einzelnen noch ungeschieden, gleichsam nur im Keime vorhanden sind, scheiden sich und werden selbständige Organismen, jeder von ihnen wieder mit persönlicher Gestalt und Ordnung begabt, und jeder für eine bestimmte Function geartet und thätig. Alsdann erscheint das Leben des Staats selbst in seine Momente auch ganz äußerlich erkennbar aufgelöst, und sein Lebensproceß ist nur noch durch das organische Zusammenwirken dieser Organe und ihrer Functionen möglich. Dadurch nun bildet sich das, was wir ein organisches System des Staatslebens nennen, in welchem jeder seiner Theile seine eigene Aufgabe hat; und dieses organische System der Persönlichkeit des Staats ist dann die Grundlage seines Lebens, wenn jene Gegenseitigkeit rechtlich in der eigentlichen Verfassung feststeht. Das verfassungsmäßige Staatsleben ist damit jetzt das organische Zusammenwirken des Ich, des Willens und der That im Staate, die jetzt vermöge ihrer eigenen Organisation und Function eigene Begriffe und Namen empfangen. Wir fügen sie einfach hinzu.

Das von dem jetzt im Volke vorhandenen Willen der Gemeinschaft selbständig geschiedene Ich des Staats ist das Staatsoberhaupt. Seine Function enthält in aller eigentlichen Verfassung jetzt weder das Wollen noch die That der Staatspersön-

Digitized by Google

lichkeit, sondern sie besteht darin, das Wollen des Volks und die That des Staats durch seine Selbstbestimmung zum einheitlichen und persönlichen Willen des ganzen Staats zu erheben. Diese Function vollzieht das Oberhaupt, indem erst durch seine Zustimmung aus dem Willen des Volks ein Gesetz (Sanctionirung der Gesetze), und erst durch seine Berufung in die vollziehende Gewalt eine Regierung (Oberhaupt der vollziehenden Gewalt) wird.

Den selbständig gewordenen, und von dem Staatsoberhaupte geschiedenen Organismus der Selbstbestimmung des Volks nennen wir nun in der Verfassung die gesetzgebende Gewalt, als den Organismus, welcher in der Vielheit der selbständigen Staatsbürger einen einheitlichen Körper für jene Selbstbestimmung bildet. In diesem Sinne heißt er der gesetzgebende Körper, die Volksvertretung mit ihren verschiedenen Namen. Der Proceß, durch welchen dieser Körper gebildet wird, ist die Wahl, und die Function desselben heißt die Gesetzgebung, jedoch nicht in dem Sinne, daß dieser Wille der Volksvertreter schon an und für sich ein Gesetz sei, sondern daß aus dem Beschlusse der Volksvertretung erst dann ein Gesetz wird, wenn dieser Beschluß die Sanction des Oberhaupts erhält. Die eigentliche gesetzgebende Gewalt und die Gesetzgebung erscheinen daher doch erst in diesem Zusammenwirken von Oberhaupt und Volksvertretung.

Dasjenige Moment der Persönlichkeit an sich nun, welches wir als die That bezeichnen, und das wir im einzelnen Menschen keineswegs immer von dem Willen unterscheiden können, wird gerade wie der Wille selbst im verfassungsmäßigen Staate selbständig, und empfängt, in dieser Selbständigkeit gedacht, den Namen und Begriff der vollziehenden Gewalt gegenüber der gesetzgebenden. Diese vollziehende Gewalt scheidet sich nun in so viele selbständige Organismen, als es selbständige Lebensaufgaben des Staats gibt. Ein solches Organ der vollziehenden Gewalt heißt das Amt. Jeder dieser Organismen besitzt dann selbst wieder eine innere, dem Wesen der Persönlichkeit entsprechende organische Gestalt und zwar wie der Staat selbst mit den drei Momenten des Ich, des Willens und der wirklichen That. Da wo sich die Vielheit der Aemter als Einheit derselben bildet, entstehen selbständige Organismen der vollziehenden Gewalt mit

Digitized by Google

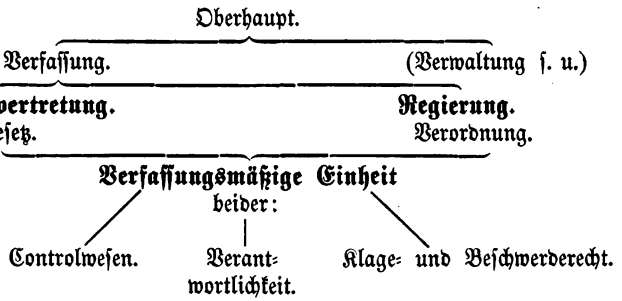
eigener Aufgabe, welche in der Verfassung Ministerien heißen. Das Oberhaupt eines solchen selbständigen Organismus heißt der Minister, der Wille desselben heißt die Verordnung, und die einzelnen Aemter für die wirkliche Ausführung heißen jetzt seine Behörden. Insofern aber alle diese einzelnen Organe doch wieder als vollziehende Gewalten Eins sind, und damit die specifische Function aller That empfangen, nur den wesentlichen Willen der Persönlichkeit, also im Staate das Gesetz zu verwirklichen, faßt die Staatslehre sie zusammen als die Regierung des Staats. Den Gedanken, daß jeder Organismus aller That nothwendig ein Theil der Persönlichkeit und mithin in ihr enthalten sein muß, drücken wir in der Staatslehre dadurch aus, daß alle Regierung nur vom Staatsoberhaupt berufen sein kann (Anstellung). Der Gedanke aber, daß nur das als eine That erkannt werden kann, was von dieser Persönlichkeit ausgeht, erscheint im verfassungsmäßigen Staatsleben als der Grundsatz, daß jeder Act dieser Regierung nur im Namen des Staatsoberhaupts vollzogen wird. Wie daher in dem Proceß der Willensbildung Oberhaupt und Volksvertretung in der Herstellung des Gesetzes als Eins functioniren, so bilden Oberhaupt und Regierung in den Processen des thätigen Staatslebens Eins in Verordnung und Ausführung; das Angehören des Einzelnen an dieses verfassungsmäßige Leben aber heißt jetzt der staatsbürgerliche Gehorsam.

An diese organischen Thatsachen und Begriffe schließt sich jetzt ein letzter Proceß. Denn in Gesetz und Verordnung hat der Staat jetzt zwei Grundformen seines Willens, und damit die Möglichkeit, daß die eine der andern widerspreche. Es muß daher eine Thätigkeit eintreten, welche die Harmonie zwischen beiden enthält. Diese Thätigkeit hat wieder drei Momente. Das erste ist die Feststellung der Thatsache des Vorhandenseins oder der Störung dieser Harmonie; die Staatslehre bezeichnet dieselbe als das Controlwesen. Das zweite enthält das Princip der Herstellung jener Harmonie, wo sie gestört ist, durch die Unterwerfung der vollziehenden Gewalt unter die Gesetzgebung vermittels der Verantwortlichkeit der Regierung. Das dritte verwirklicht dieses Princip in Klagerecht und Beschwerderecht. Alle drei Momente zusammen enthalten als derjenige

Digitized by Google

Organismus, der beständig die Harmonie zwischen Gesetzgebung und Regierung herstellt, den Namen des verfassungsmäßigen Verwaltungsrechts (genauer: Regierungsrechts), und der Staat, insofern er die Berechtigung und Ordnung dieser Aufgabe anerkennt, heißt dann der Rechtsstaat im weitern Sinne.

Dies sind nun die elementaren Begriffe und Verhältnisse des verfassungsmäßigen Staatslebens an sich. Daß dieselben in verschiedenen Graden und in verschiedenen Formen und Namen je nach demjenigen erscheinen was wir die Individualität des Staats genannt haben, ist durch die Natur der letztern geboten, ändert aber die Grundlagen nicht. Will man für die Gedanken und Begriffe eine bildliche Vorstellung, so wäre sie in Folgendem gegeben:



Es ist nun klar, daß alle diese Kategorien hier deshalb aufgeführt worden sind, weil sie nicht etwa in diesem oder jenem Punkte, sondern mit allen ihren staatsrechtlichen Momenten jedem verfassungsmäßigen Lebensgebiet des Staats, also auch der verfassungsmäßigen Staatswirthschaft (Finanzen, Finanzwesen u. s. w.) zum Grunde liegen, und in ihr zur Erscheinung gelangen.

Wie und wo dies geschieht, zeigt sich nun in Begriff und System der Verwaltung.

b) Die Verwaltung.

Die Verfassung ist somit der Organismus der Staatspersönlichkeit, für sich gedacht. Sowie derselbe nun in das wirkliche Leben hineintritt, empfängt er in Wille und Kraft durch die un-

Digitized by Google

endliche Mannichfaltigkeit der Lebensverhältnisse, deren persönliche Einheit er ist, seinen Inhalt. Wille und Kraft, Gesetz und Verordnung, indem sie diesen Inhalt durch sich innerlich und äußerlich bestimmen, werden dadurch zur That. Diese That ist für die dauernde und allgemeine Aufgabe des Staats selbst eine dauernde und allgemeine; in diesem Sinne nennen wir sie eine Arbeit. Das gemeinsame Ziel aller Arbeit, als das Einheitliche in den tausendfachen Formen derselben zur Geltung gelangend, nennen wir das Lebensprincip der Arbeit, des arbeitenden Staats. Jeder Staat hat seine Arbeit. So wie aber diese Arbeit des thätigen Staats vermöge der selbständigen Natur ihres Inhalts sich in selbständige Gebiete theilt und damit zur objectiv geordneten Gestaltung jedes dieser Theile wird, und diese Theile oder Gebiete wieder durch das Lebensprincip des Staats zur Einheit zusammengefaßt werden, wird aus dem an sich abstracten Begriff des arbeitenden Staats der Begriff der Verwaltung. Die Verwaltung bedeutet daher den, sein Lebensprincip durch seine Arbeit verwirklichenden Staat.

Jener Inhalt des Staats nun, oder die Gesammtgebiete seiner Verwaltung sind nicht erst durch den Staat da. Sie sind Lebensverhältnisse theils des natürlichen Elements des Staats, das ist seines Landes und seiner Verhältnisse, theils des persönlichen, das ist seiner Bevölkerung in persönlicher, geistiger, wirthschaftlicher und gesellschaftlicher Beziehung. Sie haben daher ihre eigenen vom Staate unabhängigen Begriffe und Lebensgesetze. Sie werden daher auch in der geistigen Arbeit der Menschen zu selbständigen Wissenschaften. Es gibt eine Geographie, Ethnographie, Rechtslehre, Nationalökonomie, Wissenschaft der Gesellschaft an und für sich. Insofern aber alle diese Lebensordnungen Inhalt des Staats und damit seines Willens und seiner Arbeit — seiner Verfassung und seiner Verwaltung — werden, nennt man sie „Staatswissenschaften". Andere sagen „Hülfswissenschaften" der Staatslehre. Es ist gleichgültig, welche Bezeichnung man gebraucht; nur sind sie für sich betrachtet noch nicht die „Staatswissenschaft". Die Staatswissenschaft entsteht erst da, wo jene organischen Lebensverhältnisse mit ihren selbständigen Begriffen und Kräften zum bewußten, und in ihren eigenthümlichen Lebensgesetzen verstandenen Objecten für Wille

Digitized by Google

und That, Gesetzgebung und Regierung des Staats werden. Dadurch erscheinen sie als eine Einheit, indem sie in Gesetzgebung und Verwaltung als Bedingungen der Entwickelung der Staatsidee erkannt werden. Den Inhalt und das Ziel aller Staatswissenschaft bilden demnach nicht die Natur und Lebensgesetze des Objects, womit sie sich beschäftigt denn diese setzt sie als bekannt voraus, sondern vielmehr die Frage, ob und in wie weit die höchste im Staate verwirklichte Kraft der Menschheit auch diese Thatsachen und Gesetze des natürlichen oder menschlichen Lebens durch Gesetzgebung oder Vollziehung den Zwecken des Staats zu unterwerfen vermag. Diejenige Wissenschaft, welche diese Frage, also das Verhältniß der selbstthätigen Kraft des Staats gegenüber den einzelnen selbständigen Erscheinungen und Lebensgesetzen der Wirklichkeit zum Gegenstand ihrer Untersuchung macht, nennen wir mit einem Gesammtworte die Verwaltungslehre. Es ist demnach die Aufgabe der Verwaltungslehre, für jedes Lebensgebiet des Staats diejenigen Gesetze und Regeln aufzustellen, nach welchen die Idee des Staats durch den Willen desselben in der Gesetzgebung und durch die That desselben in der Vollziehung im Leben der Gemeinschaft verwirklicht werden kann. Die Verwaltungslehre steht daher stets neben der Verfassungslehre wie Object neben Subject; sie ist die Erfüllung des letztern mit der positiven Aufgabe, die in der Natur des erstern liegt. Es ist dabei natürlich, daß die Verfassung der Verwaltung voraufgeht; aber während jene beständig danach strebt, mit sich selber abzuschließen und eine endgültige Gestalt zu gewinnen, ist das Gebiet der letztern absolut unendlich, und das Leben des Staats zeigt uns beständig, wie zwar die erstere durch ihren Willen die letztere beherrscht, die letztere aber durch ihre Forderungen wie durch ihr Verständniß der Wirklichkeit jenem Willen dennoch beständig neuen Inhalt und neue Ziele gibt. Dieses Verhältniß zwischen beiden drückt zuerst der theoretische Satz aus, daß in unserer Zeit der Wissenschaft der Verfassung Gegenwart und Vergangenheit, aber der Wissenschaft der Verwaltung die Zukunft gehört. Praktisch aber geht die in dem Begriffe der Verwaltung liegende Arbeit des Staatslebens theils von der Persönlichkeit des Staats selbst aus, und dann heißt sie die Staatsverwaltung; oder sie kann Gegenstand der freien

REESE LIBRARY OF THE UNIVERSITY OF CALIFORNIA
Digitized by Google

selbstbestimmten und einheitlich geordneten Thätigkeit der Staatsbürger sein, und dann ist sie die Selbstverwaltung. Das organische Verhältniß beider zueinander erscheint alsdann in dem, was wir die Oberaufsicht nennen.

Das ist der allgemeine Standpunkt, von dem aus man die Verwaltung neben der Verfassung betrachten muß. Derselbe gilt für alle einzelnen Theile der erstern, also auch für unser Gebiet.

Denn es folgt aus dem Obigen, daß diese Verwaltung so viele Gebiete in der Praxis, also mindestens so viele Ministerien in der Regierung, und deshalb so viele Theile der Verwaltungslehre haben muß, als es selbständige Gebiete des wirklichen Lebens der Gemeinschaft gibt. Da nun aber alle diese einzelnen Gebiete doch wieder im Staate ein Ganzes bilden, so erscheinen sie als ein System, und zwar sowol für die Verwaltungslehre als für die Verwaltung selbst. Dieses System darf man aber keineswegs für eine blos theoretische Eintheilung halten; die Staatswirthschaftslehre aber ist innerhalb desselben dasjenige Gebiet, in welchem diese Gegenseitigkeit aller Theile der Verwaltung am faßbarsten erscheinen wird. Denn sie ist es, aus der die allgemeinen Principien der Staatswirthschaft ausgehen, zu denen wir sogleich übergehen. Dieses gegenseitige Bedingtsein bedeutet, daß jeder einzelne Theil in der ganzen Verwaltung für alle andern etwas leistet, ohne welches keiner von ihnen bestehen kann, und das dennoch keiner durch sich selbst herzustellen vermag. Diese Aufgabe eines jeden Theiles nun nennen wir die Function desselben. In dem gegenseitigen Bedingtsein dieser Functionen wird nun jenes scheinbar formale System zu einem System der Theilung der Arbeit im Staat. Demnach besteht das eigentliche Wesen jedes Gebiets der Verwaltung in dem, was es für das Ganze leistet; und damit wird das, wodurch es innerhalb seiner Besonderheit für alle andern die Bedingung ihrer Existenz ist, in der Wissenschaft zu dem, was wir das allgemeine staatswissenschaftliche Princip in der besondern Fachwissenschaft nennen.

Zu dem Ende muß zunächst das formale System der Verwaltung feststehen, ehe wir die staatswissenschaftliche Bedeutung jedes einzelnen Theiles für das Ganze klar erkennen.

Dieses formale System ist ziemlich einfach in seinen Grund-

Digitized by Google

kategorien, wenn auch geradezu unerschöpflich — wie das wirkliche Leben, mit dem es zu thun hat — in seinem einzelnen Inhalt.

Dies wirkliche Leben des Staats nämlich und damit auch die Verwaltungslehre zerfällt in die fünf großen Gebiete, deren eingehende Bezeichnung der allgemeinen Verwaltungslehre überlassen werden muß. Die ersten vier sind der Verkehr mit andern Staaten, aus welchem die äußern Angelegenheiten und das Völkerrecht hervorgehen; dann die Ordnung der physischen Kraft des Staats im Heerwesen; dann die Verwirklichung des geltenden Rechts in der Rechtspflege, und endlich die Herstellung der Bedingungen der allgemeinen Entwickelung des Volkes in der Verwaltung des Innern. Das letzte Gebiet ist das der Staatswirthschaft, welche ihrerseits das wirthschaftliche Leben des Staats und mit ihm die materiellen Bedingungen aller andern Gebiete des arbeitenden Staats zum Gegenstande selbständiger Verwaltung macht.

Wir sind in der exacten Physiologie der Staatslehre jetzt schon so weit, daß wir mit aller Bestimmtheit behaupten können, es gebe keine andern Gebiete oder Kategorien der Verwaltung und ihrer Wissenschaft als die obigen fünf, und daß nur diejenige souveräne Gemeinschaft auf Namen, Begriff und Recht eines Staats einen Anspruch hat, welche es vermag, diese Kategorien in sich zu selbständigen Organismen auszubilden.

Auch hier nun hat es vielleicht einen Werth, sich diesen Organismus der Verwaltung im Staate bildlich zur Anschauung zu bringen. Jedenfalls ist unendlich viel Unklarheit endgültig beseitigt, wenn man es versucht, alle Bewegungen der wechselnden Vorstellungen auf eine systematische und ausreichende Grundvorstellung zu reduciren. Dies Bild wäre neben dem der Verfassung (s. d.) das folgende:

Digitized by Google

Oberhaupt.

Verfassung = Wille und That des Staats. **Verwaltung** = Arbeit des Staats.

— : Die Gebiete derselben, in Ministerien organisirt : —

Aeußeres. (Staatenverkehr.)	Physische Macht. (Heerwesen.)	Recht. (Justiz.)	Entwickelung. (Innere Verwaltung.)	Staatswirthschaft. (Wirthschaftliches Leben des Staats.)
Ministerium der auswärtigen Angelegenheiten.	Kriegsministerium.	Justizministerium.	Die verschiedenen Ministerien des Innern.	Finanzministerium.

Steht diese formale Organisation fest, so ist es jetzt leicht, zu dem Inhalt und Wesen ihrer gegenseitigen Function, das ist zum Begriff ihrer höhern, physiologischen Organisation überzugehen.

Unsere Aufgabe ist dabei nun eben diese höhere Function der Staatswirthschaft im System der Verwaltung, ausgedrückt in der Stellung des Finanzministeriums in dem System der Staatsregierung.

c) Die drei staatswissenschaftlichen Principien der Staatswirthschaft innerhalb der Verwaltung.

Die einfache, formale Function der Staatswirthschaft in diesem Gesammtsystem und Organismus der Verwaltung ist zunächst keine andere als diejenige Function, welche alles wirthschaftliche Leben für das Leben aller Persönlichkeit zu erfüllen hat, übertragen auf das Leben der staatlichen Persönlichkeit. Alle Wirthschaft beruht darauf, daß die Güter den materiellen Ausdruck, aber auch die materielle Bedingung des Daseins und der Kraft der Persönlichkeit bilden. Alle Staatswirthschaft von ihren untersten bis zu ihren obersten Formen erscheint daher zuerst als ein Theil der Staatsverwaltung im soeben dargelegten Sinne und hat daher zuerst die Aufgabe, dem Staate als Persönlichkeit und mithin auch in allen seinen einzelnen Organen und Thätigkeiten diese materiellen Bedingungen zu verschaffen.

Digitized by Google

Indem nun aber, wie es der enge Begriff der Staatswissenschaft und des Staatslebens gezeigt hat, wiederum die Einzelwirthschaft und ihre Entwickelung die Voraussetzung und das Ziel dieser wirthschaftlichen Staatsregierung sein muß, wird neben der letztern nunmehr auch eben dieses gegenseitige Bedingtsein von dem wirthschaftlichen Leben des Staats und dem seiner Staatsbürger zum selbständigen Lebensprincip der Erkenntniß, und das Streben, in diesem Sinne das Einzelleben der Wirthschaft mit dem des Staats in Harmonie zu bringen, bildet dann das, was wir im eigentlichen Sinne die Staatswirthschaft nennen.

Auf diese Weise wird aus dem blos wirthschaftlichen Leben des Staats diejenige Wissenschaft, welche das Bewußtsein von den Gesetzen des wirthschaftlichen Einzellebens mit der Arbeit der wirthschaftlichen Staatsverwaltung verbindet, die Staatswirthschaftslehre, deren Verhältniß zur Finanzwissenschaft alsdann unten klar wird.

Indem aber jene Aufgabe der Staatswirthschaft selber erst aus diesem ihrem Verhältnisse zum Staatsbürgerthum entsteht, empfängt sie nicht mehr durch sich selber, sondern durch die Grundsätze, welche ihrerseits das ganze Staatsleben beherrschen, die letzten Grundlagen für ihre eigene Verwaltungsthätigkeit. Sie sind es, in denen jenes staatswissenschaftliche Princip der Staatswirthschaft seinen Ausdruck empfängt, das uns über das höhere organische Verhältniß der letztern zu dem, was wir kurz die Idee des Staats in ihrer Selbstbestimmung und Selbstthätigkeit nennen, klar macht. Sie bilden die Linien, die von dieser Staatswirthschaft aus mitten in das innerste Leben des Staats hineinreichen und zugleich jeden einzelnen Theil desselben durchdringen. Wenn es ein faßbares Bild der Wechselwirkung, Belebung und Begrenzung der Physiologie des persönlichen Staats gibt, so wird uns diese Anschauung dasselbe geben.

Die Wissenschaft der Staatswirthschaft neben der Fachkunde derselben darf sich darum nicht scheuen, diese höchsten, scheinbar abstracten und doch so concreten Principien der Staatswirthschaft dem System des positiven Materials voraufzusenden.

Die erste und bedeutsamste dieser Functionen der Staatswirthschaft besteht darin, in das Leben des Staats das Maß

Digitized by Google

zu bringen, die zweite darin, in diesem Leben die Ordnung zu erhalten, und die dritte darin, diejenigen Kräfte, welche sie benutzt und verzehrt, selbst wieder zu ergänzen. Wir dürfen diese drei höchsten Aufgaben der Staatswirthschaft einen Augenblick für sich ins Auge fassen.

Für die reine Erkenntniß der Dinge ist der Staat ein Begriff, und die Vollendung eines thätigen Begriffs in der Wirklichkeit nennen wir das Ideal. Aus dem abstracten Ideal des Staats wird nun das concrete, indem wir die Erfüllung aller Forderungen im Leben des Staats denken, welche sich eben durch die Staatswissenschaft zu einem System von höchst praktischen organischen Verhältnissen erheben, die wir als die Verwaltungsgebiete bezeichnet haben. Nun ist das Ideal jeder Persönlichkeit, also auch das des Staats, die unendliche Entwickelung ihres Lebens. Erfüllt man das Leben des Staats nun mit den Gebieten der Verwaltung, so strebt jenes Ideal nach der unendlichen Entwickelung in jedem Theile derselben; der Staat wäre keine Persönlichkeit und hätte kein Ideal, wenn er auch nur für unsere Vorstellungen oder Wünsche irgendwie ein begrenzter bliebe. Im wirklichen Leben aber hat jede Entwickelung ihre materiellen Bedingungen, und diese bestehen vor allen in den Factoren des wirthschaftlichen Lebens. Das Streben nach dem Ideal des Staats, an sich nicht blos berechtigt, sondern vom höchsten Werthe für das arbeitende Staatsleben selbst, aber auch maßlos und unendlich, enthält daher zugleich die Maßlosigkeit in seinen Forderungen an die wirthschaftlichen Elemente seines Lebens nach allen Richtungen, weil er desselben eben für alles das bedarf, was an sich eben keine Grenze für sein ideales Streben besitzt. Und hier ist es, wo jener gewaltige Factor sich geltend macht, den die Staatswirthschaft in jenes ideale Wesen des Staats zur Geltung zu bringen, die — oft genug schwere — Aufgabe hat.

Denn es liegt im tiefsten Wesen des Güterlebens und damit seiner individuellen Gestalt, der Wirthschaft, daß es auf allen Punkten auf dem Maße beruht, welches allenthalben die Mäßigung der Einzelnen und die Ordnung des Ganzen erzeugt. Weil wir alle der Ordnung bedürfen, kann keiner des Maßes entbehren. Diesem harten unerbittlichen Gesetze aller wirklichen Arbeit kann sich keiner entziehen, auch der Staat nicht. Das Maß jener

Digitized by Google

materiellen Bedingungen legt sich zwar wie eine kalte Hand auf die Wärme der idealen Bewegungen der Staatsidee, aber es stellt sich auch zugleich wie ein fester Damm der rücksichtslosen Willkür einer positiven Staatsgewalt entgegen; außerhalb der Staatsidee liegend, durch eigene Kräfte gesetzt und beherrscht, wird dieses Maß zum Maße für alles, was die Staatspersönlichkeit in Verfassung und Verwaltung wollen oder thun mag, also auch für ihre finanziellen Forderungen. In ihm besteht die Grenze für jenes ideale Element, in ihm die physische Schwere, mit welcher der Staat zu ringen hat. Wollend oder nicht wollend muß der Staat anerkennen, daß das Maß seiner Entwickelung in dem Maße der wirthschaftlichen Bedingungen gegeben ist, welche er für jene verwenden kann. Und so ergibt sich die erste und allgemeinste Grundlage aller Staatswirthschaft, die große und unbewegliche Basis ihrer Geltung in Wissenschaft und Leben jedes Staats: was durch die Staatswirthschaft möglich ist, ist überhaupt möglich; was durch die Staatswirthschaft verweigert wird, ist überhaupt nicht möglich. In diesem einfachen Satze faßt sich der ganze Ernst dessen zusammen, was wir als die erste und unabweisbare Function dieser Staatswirthschaft im Staatsleben bezeichnet haben.

An sie schließt sich die zweite, in welcher sich die erste nicht mehr für die Idee des Staats, sondern für seinen Organismus und dessen einzelne Aufgaben zur Geltung bringt; die Function der Staatswirthschaft nicht mehr in der Staatsidee, sondern in der Staatsverwaltung.

Das Leben des Staats, dem diese Staatswirthschaft dient, ist kein einfaches oder abstractes. Die Staatswissenschaft, in Verfassungs- und Verwaltungslehre aufgelöst und die Gebiete der letztern entwickelnd, zeigt uns, daß jene Entwickelung der Staatsidee sich doch zuletzt nur in und durch jene einzelnen Gebiete vollzieht, die den Begriff des Staats zu einem wirklichen Leben machen. Es ist daher nicht die Staatsidee der bisherigen Philosophie, sondern es ist vielmehr die Bestimmtheit und Besonderheit derselben mit ihren tausendfachen Unterschieden in Gesetzgebung und Verwaltung, welche sich an das Güterleben des Staats wenden, um von ihm ihre materiellen Bedingungen zu empfangen. Damit erzeugt sich von selbst die Nothwendigkeit

Digitized by Google

einer Vertheilung dieser Mittel des Staats an seine einzelnen Aufgaben. Es ist klar, daß eine solche Vertheilung einer begrenzten Menge von Mitteln nicht durch Willkür oder Zufall gegeben werden kann. Soll das gemeinsame Ziel, das ja in jedem Theile lebt, erreicht werden, so muß, da die wirthschaftlichen Mittel stets nur endliche sind, das Maß des Bedürfnisses jedes Theiles nicht mehr nach dem bestimmt werden, was es für sich allein fordert, sondern nach der Nothwendigkeit seiner Befriedigung für das Leben des Ganzen neben dem Bedürfniß der übrigen. Eine solche Vertheilung der wirthschaftlichen Kräfte des Staats an seine allgemeinen Aufgaben nennen wir nun die Ordnung derselben, welche in dem „geordneten Staatshaushalt" ihren Ausdruck findet. Die Aufstellung und Aufrechthaltung dieser Ordnung ist daher das zweite Princip aller Staatswirthschaft. Keine noch so edle und schöne Eigenschaft eines Volkes kann dieselbe auf die Dauer ersetzen; kein Staat ohne diese erste formale Basis seines materiellen Lebens auf die Dauer Großes erreichen oder das Erreichte sich erhalten, kein Reichthum eines Volkes ist so groß, daß ihn der Mangel dieser Ordnung im Staate nicht vernichtete, und jede Störung derselben wird sofort zur Störung aller Functionen des Staatslebens, die bis zur völligen Vernichtung desselben gehen kann. Wir sagen daher, daß auch für die einzelnen Aufgaben der Verwaltung nur das möglich ist, was durch diese Ordnung der Staatswirthschaft jeder derselben zugewiesen ist; was nicht, nicht. Es ist wahr, daß gerade das im Staatsleben oft hart empfunden wird; aber es ist das innerste Wesen aller Ordnung, keine Gefühle zu haben. Den Ersatz dafür bildet die große Thatsache, daß die eine Hälfte aller Kraft eines jeden Staats die Kraft ist, diese Ordnung in Maß und Ziel seiner wirthschaftlichen Bewegung aufrecht zu halten; erst bei ihr empfangen die beiden andern Principien ihren bestimmten Inhalt. Derjenige Theil der Staatswirthschaft aber, der eben diese Ordnung verwaltet, heißt der Staatshaushalt, und die Gesammtheit der Grundsätze, nach denen derselbe verwaltet wird, ist die Staatshaushaltslehre.

Während nun das erste Princip der Staatswirthschaft sich auf diese Weise an die Idee des persönlichen Staats, das zweite an die einzelnen Functionen und Bedürfnisse desselben anschließt,

Digitized by Google

geht das dritte aus dem hervor, was doch zuletzt Ausgangspunkt, Grundlage und letztes Ziel des gesammten Staatslebens zugleich ist, die einzelne Persönlichkeit und ihre Entwickelung.

Von alledem, was wir mit diesem Begriff umfassen, hat nun die Staatswirthschaft es nur mit derjenigen Seite seines Lebens zu thun, die wir mit einem Wort als das Güterleben des Einzelnen, das ist sein wirthschaftliches Leben bezeichnen.

Welch eine noch ungemessene Bedeutung gerade dieses wirthschaftliche Leben für den Einzelnen besitzt, hat die Staatswirthschaft als erkannt vorauszusetzen. Diejenige Wissenschaft, aus deren Händen sie die volle Erkenntniß von dieser Bedeutung empfängt, ist die, welche wir die Nationalökonomie oder auch die Volkswirthschaftslehre zu nennen pflegen. Eine Wissenschaft der Staatswirthschaftslehre ist daher ohne eine Volkswirthschaftslehre überhaupt nicht denkbar. Es gibt in unserer Zeit wol niemand, der das bestreitet.

Ist dem so, so ist es klar, daß die Wirthschaft des Staats wenigstens dem obersten Gesetze aller Wirthschaftslehre überhaupt unterworfen sein muß, da jene denn doch zunächst nur eine bestimmte, wenn auch hohe Form des wirthschaftlichen Lebens überhaupt ist.

Nun haben wir hier keine streng nationalökonomischen Untersuchungen anzustellen, allein einen höchsten Grundsatz dieser Güterlehre wird jedermann anerkennen, weil die Nationalökonomie ihn mit allem Lebendigen gemein hat. Derselbe besteht darin, daß kein Leben der Welt, also auch keine Wirthschaft und keine Staatswirthschaft, bestehen kann, wenn dasselbe nicht durch sich selber die Bedingungen seines Daseins wieder zu erzeugen vermag. Wir nennen nun diese Kraft in der Güterlehre im Unterschiede von der Production die Reproduction — die Wiedererzeugung neben der Erzeugung der Güter. Es ist daher kein Zweifel, daß der Staat gerade ebenso wenig leben kann, wenn er in seinem Leben — also hier nunmehr in seiner Verwaltung — nicht reproductiv ist, als ein Mensch fähig ist, ewig von dem arbeitslosen Besitze seines Kapitals zu leben. Die große Frage für die Staatswirthschaft ist demnach die, in welcher Weise die Reproductivität der Staatswirthschaft zu denken ist. Die Antwort auf diese Frage enthält das dritte

Digitized by Google

große staatswissenschaftliche Princip für das gesammte wirthschaftliche Leben des Staats. Es ist nur dann in wenig Worten vollständig auszudrücken, wenn die Prämissen, auf denen es beruht, selber klar sind.

Der Ausgangspunkt dafür liegt im Begriffe des Staats selbst, die Formen, in denen es zur Erscheinung gelangt, sind die Gesetzgebung und Vollziehung in der Staatswirthschaft, seine Erfüllung aber ist erst gegeben, wenn man den Begriff der staatsbürgerlichen Persönlichkeit, welche organisch ein Moment in der Persönlichkeit des Staats ist, zu dem der wirthschaftlichen Persönlichkeit des Staatsbürgers erweitert. Diese wirthschaftliche Persönlichkeit des Staatsbürgers ist es, welche in ihrer innigen Verbindung mit der Idee der Staatswirthschaft zugleich Ziel und Grenze für die letztere in der Volkswirthschaft setzt.

Es ist, glauben wir, sehr nothwendig, sich über diese Grundlage aller staatswissenschaftlichen Auffassung des wirthschaftlichen Staatslebens klar und einig zu sein.

Da nämlich der Staat die persönliche Einheit aller seiner Angehörigen ist, so ist ein Gegensatz in Wille, That und Interessen zwischen ihm und seinem Volke wissenschaftlich undenkbar, praktisch aber eigentlich nie vorhanden, sondern nur ein Misverstehen des Wesens der Staatsgewalt. Die höhere Staatswissenschaft drückt das in der Weise aus, daß sie als höchstes Princip aller Verwaltung den Grundsatz aufstellt, daß das Maß der Entwickelung des persönlichen Staats in dem Maße der Entwickelung aller seiner einzelnen Staatsbürger gegeben sei. Diese innere Harmonie zwischen Staat und Staatsbürger, zwischen der persönlichen Einheit aller und der Selbständigkeit des Einzelnen empfängt nun in jedem Gebiete der Verwaltung je nach der Natur desselben ihre besondere Gestalt. In der Staatswirthschaft wird ihre Forderung zu jenem wirthschaftlichen Princip, in welchem eigentlich der organische Kern der erstern wie in keinem andern Theile faßbar vorliegt.

Denn indem wir in der Staatswirthschaft die Einnahmen von den Ausgaben scheiden, und jene als das bezeichnen, was der Staat von seinen Bürgern nimmt, während diese in Geld ausdrücken, was derselbe für sie ist und leistet, so kann die Harmonie zwischen diesen beiden Elementen der Staatswirthschaft,

Digitized by Google

im Sinne des wirthschaftlichen Lebens nur dadurch gesetzt werden, daß der Staat nicht mehr um seiner selbst willen seine Einnahmen aus dem wirthschaftlichen Leben seiner Staatsbürger erhebt, sondern daß die Gerechtigkeit seiner Einnahmen von ihnen auf der Richtigkeit seiner Ausgaben für sie beruhen muß. Der Staat ist daher in seiner Staatswirthschaft nicht eine zu den Einnahmen an und für sich berechtigte Persönlichkeit, sondern er soll sie auferlegen und erheben, weil er sie anstatt der Einzelnen für die Bedürfnisse der Gemeinschaft *verwaltet*. Und der wirthschaftliche Sinn dieser Verwaltung ist an sich einfach.

Denn es ist kein Zweifel, daß jede Wirthschaft der großen Functionen der Gemeinschaft bedarf, um ihren Zweck, die Kapitalbildung, für jeden Einzelnen zu erreichen. Diese Functionen — die Thätigkeiten der Verwaltung in allen ihren Gebieten — haben daher einerseits einen wirthschaftlichen Werth, und andererseits fordern sie wie jede andere wirthschaftliche Leitung ihre Gestehungskosten. Diese Gestehungskosten der Verwaltung des Staats bilden das, was wir eben die Ausgaben nennen; die Staatseinnahmen in allen ihren Formen sind dem gegenüber nur die Art und Weise, wie der Staat den Betrag jener Gestehungskosten aus dem Ertrage der Einzelwirthschaft aufbringt. Das, was der Einzelne daher an den Staat zahlt, ist in der That die Zahlung für den Werth, den die Leistungen der Verwaltung für seine geistige und rein wirthschaftliche Kapitalbildung haben; vollzöge der Staat nicht diese Leistungen, unterhielte er nicht den internationalen Verkehr, schützte er nicht durch das Heer das Ganze und durch seine Rechtspflege die Einzelnen, errichtete und ordnete er nicht die großen Anstalten des geistlichen, wirthschaftlichen und gesellschaftlichen Lebens, so müßte der Einzelne, da er aller dieser Dinge für seine Kapitalbildung unbedingt bedarf, dies selbst thun und das würde ihm entweder gar nicht, oder nur mit unberechenbaren Anstrengungen gelingen. In der That sind daher alle Leistungen und Zahlungen an den Staat für jede Einzelwirthschaft, von dem sie im Namen der Staatswirthschaft gefordert werden, nichts anderes als ein *integrirender Theil der Productionskosten* jeder wirthschaftlichen Erzeugung, und jeder weiß das, indem er ohne weitere Reflexion die Steuern in den Preis seiner Producte hineinrechnet.

Digitized by Google

Allein ist dem so, so muß auch der Werth dessen, was der Staat für jene Einnahmen leistet, also der wirthschaftliche Werth seiner Verwaltung, für die gesammte Production des Volkes mindestens gleich sein dem Betrage seiner Einnahmen, die ja aus der Production des Einzelnen fließen. Ist er das nicht, das heißt, kostet die Verwaltung mehr als sie werth ist, so wird vermöge des einfachen Gesetzes der Productivität die Quelle jener Einnahmen des Staats, die einzelne Production durch diese Leistungen an den in seiner Verwaltung unproductiven Staat zuerst ihre kapitalbildende Kraft verlieren, und dann selbst untergehen. Die Gesetze des Güterlebens zeigen, daß diese Consequenz eine absolute ist. Keine Gewalt der Erde kann sie ändern. Mag man daher über Worte und Definitionen sich scholastisch ergehen wie man immer will, fest steht, daß es das höchste wirthschaftliche Princip der Staatswirthschaft sein muß, nicht mehr Einnahmen von den Bürgern zu fordern, als der Werth der Verwaltung beträgt, die sie dafür herstellt, und dann diese Ausgaben nicht etwa willkürlich, sondern so zu vertheilen, daß nun auch auf jedes Verwaltungsgebiet gerade so viel verwendet wird, als dasselbe für die Bedürfnisse der Gemeinschaft je unter den gegebenen Verhältnissen zu leisten vermag. Dies nun für jeden Staat und für jede Zeit richtig zu bestimmen, ist allerdings die schwerste, aber auch die höchste Aufgabe der Staatswirthschaft. Denn wo die Einnahmen und Ausgaben irgendeines Staats nicht in diesem Verhältniß der gegenseitigen Wiedererzeugung stehen, da vollzieht sich unerbittlich der wirthschaftliche Cirkel, daß die Einnahmen durch falsch vertheilte oder werthlose Ausgaben der Verwaltung sinken, und durch das Sinken der Einnahme die Verwaltung wieder ihre wirthschaftliche Kraft verliert, die Productivität der Einzelwirthschaft, aus welcher die Steuer entspringt, aufrecht zu halten. Es ist wirthschaftlich unmöglich, daß ein Staat durch seine Verwaltung reich und mächtig werde, wenn er nicht in dieser Verwaltung die Herstellung ihrer Grundlage, die Kapitalbildung des Volks selbst möglich macht. Daher sagen wir, daß allerdings dasjenige, was durch die Einnahmen des Staats für seine Verwaltung und ihre Ausgaben möglich wird, überhaupt möglich ist, was nicht, nicht; daß aber die Kapitalbildung in

Digitized by Google

der Staatswirthschaft oder der Reichthum des Staats niemals an und für sich in der Summe seiner Einnahmen liegt, welche er ja bis zu einem gewissen Grade durch seine bloßen Gesetze vermehren kann, sondern daß jener Reichthum des Staats in der wirthschaftlichen Kraft aller Einzelnen besteht, die Leistungen an den Staat aus ihrer eigenen Kapitalbildung heraus zu tragen ohne die letztere zu stören; und so folgt, daß Gesundheit und Fortschritt aller Staatswirthschaft in dem Grade steigen, in welchem vermöge der Verwaltung die Staatsausgaben wieder zu Quellen der Kapitalbildung der Einzelnen und durch die letztere in der Finanzverwaltung wieder zu Einnahmen des Staats werden müssen, wenn das wirthschaftliche Leben des Staats seiner Idee entsprechen soll. Dieser an sich organische Kreislauf der gegenseitigen Leistungen der Volkswirthschaft in den Leistungen aller für den Staat, und der Verwaltung in den Leistungen des Staats für alle wird somit das letzte Princip für das gesammte wirthschaftliche Staatsleben. Ist dieser Kreislauf gesund und kräftig, so ist der Staat stark und wirthschaftlich mächtig; sinkt der Werth der Staatsleistungen in dessen Verwaltung gegenüber dem Werth der Einzelleistung an die Finanzverwaltung, so tritt allmählich Schwächung des Staats, Unmuth und Hoffnungslosigkeit des Einzelnen ein, denn das Maß, in welchem jeder Einzelne zu den Einnahmen des Staats beiträgt, sinkt unabwendbar mit der Fähigkeit, seine eigene Kapitalbildung zu fördern; die wirthschaftlichen Krankheiten des Staatslebens treten ein, und wenn dann wieder, vermöge des Mangels an Einnahmen der Ernährung des Staatskörpers durch die Abgaben des Volks auch nur eine von den großen Functionen des Staatslebens eingestellt werden muß, so folgt der Tod des Staats. Und die Gesetze, welche die Sterne regieren, sind nicht unerbittlicher als diese Gesetze der wirthschaftlichen Physiologie des Staatslebens.

Die Gesammtheit von Beobachtungen und Gesetzen nun, welche die Befolgung dieses höchsten wirthschaftlichen Princips der Staatswirthschaft zu einem wissenschaftlichen Ganzen ausbildet, nennen wir die Staatswirthschaftspolitik. Die Grundlage derselben aber ist dann wieder die feste Basis des Systems der Elemente aller Staatswirthschaft überhaupt in Haus-

Digitized by Google

halt, Ausgabe und Einnahme, verwirklicht in dem höhern Verständniß der Individualität des eigenen Volks, das wieder klare Einsicht in Güterlehre und Gesellschaftswissenschaft voraussetzt.

III. Das Recht in der Staatswirthschaft.

a) Das Rechtsprincip der Staatswirthschaft.

Während so die Idee der Staatswirthschaft mit der Einzelwirthschaft ihre Harmonie principiell findet und praktisch sucht, tritt nun die letzte Bedingung hinzu, ohne welche jene Idee nur entweder im Gebiete der reinen Wissenschaft oder der Wünsche und Hoffnungen bleibt. Diese Bedingung ist das Recht der Staatswirthschaft.

Die Staatswirthschaftslehre hat den Begriff des Rechts vorauszusetzen, obwol sie weiß, daß nur wenige über denselben einig sind. Auch wir werden uns hier nicht auf philosophische Fragen einlassen; positives Recht wird ohnehin genugsam im Folgenden erscheinen. Aber die Staatswirthschaftslehre, die betreffenden Definitionen andern überlassend, muß sich über dasjenige klar sein, was wir als die Functionen des Rechts gerade auf ihrem Gebiete zu bezeichnen haben, und ohne welche weder die Begriffe von Verfassung noch von Verwaltung auch auf diesem Gebiete genügen.

Wenn es nämlich richtig ist, daß nach dem letzten Princip der Staatswirthschaft der Staat in den Ausgaben für seine Angehörigen leistet, was er in den Einnahmen empfängt — die wunderliche Vorstellung von einem „Opfer" an den Staat, welches „Opfer" bei Strafe doch „erzwungen" werden kann, ist in seiner wissenschaftlichen und praktischen Werthlosigkeit wol als beseitigt anzusehen — und wenn auf diesem gegenseitigen Verhältniß Gesundheit, Kraft und selbst das Dasein des Staats beruhen, so muß dieses Verhältniß, welches die materielle Grundlage der Existenz aller Gesammtheit ist, dem subjectiven Willen und Interesse des Einzelnen entzogen und Inhalt des Gesammtwillens sein. Damit entsteht das, was wir die staatswirthschaftliche Function des Rechtsprincips nennen. Sie legt alle Beziehungen zwischen dem wirthschaftlichen Leben des Staats und dem des Einzelnen in die Hände der staatlichen Rechtsbildung

Digitized by Google

in Gesetz und Verordnung, und führt damit auf jedem Punkte der Staatswirthschaft den Grundsatz theoretisch und praktisch durch, daß kein Theil der Einnahme des Staats durch irgendeinen Einzelnen gefordert, und über keinen Theil der Ausgaben durch einen Einzelnen verfügt werden darf. Auf diesem obersten und allgemeinsten staatswirthschaftlichen Rechtsgrundsatz beruht die praktische Staatswirthschaft; die große Function des Rechts besteht daher in ihr, sowie in andern Gebieten des Gesammtlebens, nicht darin, weder die Ordnung, noch die Vertheilung, noch die Reproductivität in der Staatswirthschaft zum Ausdruck zu bringen oder auch nur zu suchen, sondern sie soll nur das Maß und die Ordnung der gegenseitigen Leistungen von Staat und Einzelnen, wie dieselben eben durch den Gesammtwillen einmal bestimmt sind, gegen jede individuelle Willkür schützen. Das Recht der Staatswirthschaft hat mit der Gerechtigkeit in derselben formell nichts zu thun. Unter dieser „Gerechtigkeit" der staatswirthschaftlichen Bestimmungen ist nichts anderes zu verstehen als die Befolgung der oben erwähnten drei Principien der Staatswirthschaft in dem, was wir sogleich als das Finanzwesen näher bezeichnen; diese Gerechtigkeit kann nur fraglich sein, bevor dieses geltende Recht festgestellt wird; ist es einmal festgestellt, so wird die unbedingte Verwirklichung des geltenden Rechts die wesentliche Bedingung für die Verwirklichung der Staatswirthschaft und damit die positive Voraussetzung des Staatslebens selber. Damit empfängt diese Macht die gleichen drei Momente in der Staatswirthschaft wie allem öffentlichen Leben überhaupt; sie hat ihre Rechtsbildung, ihr Rechtssystem und ihre Rechtspflege. Die Grundlagen dieser Rechtsbildung sind eben die obigen drei Principien, und diese werden damit zur Gerechtigkeit des staatswirthschaftlichen Rechts. Die Objecte in dem Gebiete des Rechtssystems sind dagegen die drei Stadien in der Bewegung der Staatswirthschaft, Haushalt, Einnahme und Ausgabe; die Organe der Rechtspflege sind dann die richterlichen Organe für Verantwortlichkeit, Klage und Beschwerderecht jedes Einzelnen. Und dadurch vollzieht sich nun auch für die Staatswirthschaft die vielleicht wesentlichste Function alles Rechts, die jedermann täglich an sich selber erfahren kann und auf die man doch so wenig

Digitized by Google

aufmerksam wird. Es gibt gar kein gegenseitiges Verhältniß im wirthschaftlichen Leben, das ohne das Recht klar und bestimmt werden könnte, denn erst das Recht lehrt uns diese Verhältnisse da erfassen, wo sie ihre feste Grenze gegenüber dem andern haben. Diese feste Begrenzung des Lebens des einen gegenüber dem Leben des andern liegt nun allerdings stets in der Natur der selbständig gedachten persönlichen Beziehungen; allein ebendaraus folgt der Satz, der nun seinerseits auch für die Staatswirthschaft entscheidend wird, daß jedes Lebensverhältniß zum Rechtsbegriff werden muß, um nicht blos in seinem abstracten Wesen, sondern auch in seiner positiven Gestalt erkannt zu werden. Das ist es nun auch, und vielleicht in vorzüglichem Grade, was die Staatswirthschaftslehre festhalten muß, denn grundsätzlich ist die einzelne Persönlichkeit mit ihrer Wirthschaft dem Bedürfniß des Staats trotz aller Principien in jedem einzelnen Falle unbegrenzt überantwortet, wenn nicht ebendies Bedürfniß des Staats durch das Recht seine objective Grenze empfängt, und der Einzelne auch diesem Bedürfniß gegenüber auf dem Punkte unverletzlich wird, wo das Recht dem letztern seine Grenze gezogen hat. Daher ist keine Staatswirthschaftslehre eine vollständige und der Entwickelung unsers Staatslebens entsprechende, welche nicht den Rechtsbegriff und seine Aufrechterhaltung im gesammten staatswirthschaftlichen Leben als das unantastbare Correlat der Staatswirthschaftspolitik anerkannt und das staatswirthschaftliche Recht damit zu einem integrirenden Theile des Staatsrechts macht. Wir meinen, es sei ein wesentlicher Mangel der bisherigen Finanzwissenschaft, daß sie diesen Gedanken noch in ihrem System nicht durchzuführen weiß. In dem Folgenden soll der vielleicht erste Versuch gemacht werden, den Rechtsbegriff und seinen systematisch entwickelten Inhalt in sein klar erkennbares Verhältniß zur Staatswirthschaft zu setzen.

Dasjenige, worauf es dabei ankommt, besteht nun darin, zu zeigen, wie der Begriff der verfassungsmäßigen Rechtsbildung überhaupt zur Quelle der Bildung alles staatswirthschaftlichen Rechtslebens werden muß.

Digitized by Google

b) Das Rechtssystem der Staatswirthschaft. Finanzgesetzgebung und Finanzverordnung.

Dieser Rechtsbildungsproceß nun entsteht zunächst dadurch, daß aus jenem allgemeinsten Rechtsprincip der Staatswirthschaft dasjenige seinen Inhalt empfängt, was wir das staatswirthschaftliche Rechtssystem nennen. Dieser Inhalt erscheint einerseits darin, daß wir die allgemeinen Grundsätze für die Rechtsbildung des öffentlichen Rechts überhaupt auch auf die Staatswirthschaft anwenden, und dann darin, daß wir die letztern wieder in ihre einzelnen Theile auflösen, sodaß dadurch jeder dieser an sich wirthschaftlichen Theile zu einem eigenen öffentlichen Rechtsbegriffe wird.

Eine eingehende Begründung der Kategorien, auf welche auf diese Weise das öffentliche Rechtssystem der Staatswirthschaft in allen seinen verschiedenen Gebieten zurückgeführt wird, gehört nun der eigentlichen Staatsrechtslehre an. Wir bemerken nur, daß für die sog. Rechtsphilosophie alle diese Dinge gänzlich unbekannt sind, und daß das positive Staatsrecht in der Behandlung seiner einzelnen Gebiete sich mit der einfachen Anordnung des positiven Stoffes zu begnügen pflegt. So dürfen wir jetzt unsern eigenen Weg für unsern in der öffentlichen Rechtslehre wenig beachteten Gegenstand gehen.

Die Rechtslehre für unsere Staatswirthschaft beginnt da, wo aus dem Streben nach der Gerechtigkeit durch den Organismus der Verfassung ein geltendes Recht wird.

Dieser Bildungsproceß für alles geltende Recht hat nun seine Grundlage in dem bereits dargestellten Organismus der Verfassung. Es kann nicht unsere Aufgabe sein, hier historisch zu entwickeln, wie und nach welchen Lebensgesetzen der menschlichen Gesellschaft sich die letztere so verschieden gestaltet hat. Für uns muß es genügen, sie auf dem Punkte festzuhalten, wo sie zum eigentlich verfassungsmäßigen, öffentlichen Rechte wird.

Wir haben nun jenen Organismus, durch welchen sich überhaupt das öffentliche Recht bildet und ordnet, an einem andern Orte, in unserer Verwaltungslehre, genauer dargelegt. Die drei großen Kategorien, auf welchen diese Rechtsbildung stets beruht, setzen wir als bekannt voraus. Sie sind die Gesetzgebung,

Digitized by Google

welche durch die Theilnahme des Staatsbürgerthums zur verfassungsmäßigen Gesetzgebung wird, die Verordnungsgewalt, welche durch das Entstehen einer selbständigen Regierung die Gesetzgebung theils verwirklicht, theils sie erfüllt und zum Theil sogar ersetzt, und das verfassungsmäßige Regierungs- und Verwaltungsrecht, durch welches die Harmonie zwischen Gesetzgebung und Verordnung beständig wiederhergestellt und der Rechtsstaat geschaffen wird. Alles das dürfen wir für unser Gebiet als anerkannt voraussetzen.

Indem nun diese allgemeinen Kategorien der öffentlichen Rechtsbildung auf alle besondern Theile und Fragen des wirthschaftlichen Staatslebens angewendet werden, entsteht das Rechtssystem des letztern.

Gebraucht man nun schon hier, um der größern Einfachheit willen, den Ausdruck des Finanzwesens statt der Staatswirthschaft, deren Verhältniß gleich unten klar werden wird, so ergibt sich als die Grundlage alles *Finanzrechts* der allgemeine Grundsatz, der sich sofort zugleich als höchst praktisch zeigt, daß alles geltende Recht der Finanzen entweder ein *Gesetzes-* oder ein *Verordnungsrecht* ist, daß die Unterscheidung beider Kategorien des öffentlichen Rechts die *erste* Grundlage einer Wissenschaft des Finanzrechts sein muß, und daß daher für alle Gebiete des gesammten Staatsfinanzwesens (s. u.) der oberste Grundsatz gilt, daß *alle* Functionen der Finanzverwaltung dem verfassungsmäßigen Verwaltungsrecht, seinem Verfahren und seinen Gerichten unterworfen sein müssen.

Es ist nun von hohem Werthe, sich die Gründe zu vergegenwärtigen, weshalb ein scheinbar so einfacher Satz gerade in der Verwaltung der Staatsfinanzen so viele wirkliche Schwierigkeiten findet und doch so wenig selbständig behandelt worden ist.

Das erste nämlich, was sich daraus formell für die Lehre vom Finanzrecht ergibt, ist, daß es kein System dieses Finanzrechts für sich geben kann, sondern daß naturgemäß das System des *Finanzwesens* zugleich das System des *Finanzrechts* ist und sein muß.

Und zwar in der Weise, daß, im Hinblick auf das erstere, das ja im Folgenden genau entwickelt ist und auf das wir hier

Digitized by Google

verweisen, das System des Finanzrechts sich nach den Kategorien des Staatshaushalts, der Ausgaben und der Einnahmen scheidet. Die genauere Betrachtung dieser Begriffe und ihres Inhalts zeigt uns nun, daß innerhalb jedes dieser drei Gebiete des Finanzwesens *jeder einzelne Theil* wieder seine eigene, oft sehr umfangreiche Gesetzgebung hat und haben muß und daß die Vergleichung des Finanzwesens der verschiedenen Länder damit in der That zuletzt als die Vergleichung aller finanziellen Gesetze oder aller einzelnen Theile der gesammten Staatswirthschaft erscheint. Es wird dadurch leicht, sich das geltende Recht der Staatswirthschaft sowol im Ganzen als im Einzelnen zur Anschauung zu bringen, wenn man festhält, daß jeder finanzielle Begriff stets zugleich seine Rechtsordnung besitzt und damit als ein Rechtsbegriff erscheint. So hat das Budget seine selbständige Gesetzgebung, innerhalb desselben wieder z. B. das Kassen- und Zahlungswesen, das Virement, die Controle mit den Rechnungssachen, dann die Ausgaben mit ihrer Controle, dann die Einnahmen mit ihren Hunderten von Gesetzen über Domänen, Regalien, Gebühren; dann bildet das gesammte Steuerwesen ein großes, bis ins Einzelnste gehendes System von Steuergesetzen, welches für jede einzelne Steuer ihre eigenen Gesetze enthält; endlich sind Staatsschulden und Staatscredit gleichfalls durch Gesetze geordnet. Dieses schwer übersehbare Gebiet von geltenden Rechtsbestimmungen bildet daher ein Ganzes, das wir gewöhnlich die *Finanzgesetzkunde* nennen und dessen System das System des Finanzwesens ist. Diese Finanzgesetzgebung ist somit das durch die Gesetzgebung zum öffentlichen Recht erhobene *gesetzliche Verwaltungsrecht der Staatswirthschaft*.

Der Regel nach nun wird in der Auffassung und Darstellung der sogenannten „Finanzgesetzkunde" *alles* für das Finanzwesen geltende Recht ohne Unterscheidung zusammengefaßt. Diese Auffassung ist ihrerseits historisch entstanden. Die Entwickelung der verfassungsmäßigen Rechtsbegriffe aber fordert, daß wir hier einen wesentlichen Schritt weiter gehen.

Denn wie im ganzen System des öffentlichen Rechts, so steht neben dieser Gesetzgebung auch im Finanzwesen das *finanzielle Verordnungsrecht*.

An sich ist nun auch das Verordnungsrecht klar genug. Das-

Digitized by Google

selbe enthält für das Finanzwesen so gut wie für alle übrigen Theile der Verwaltung seine Grundformen in den reinen Vollzugsverordnungen, den Verwaltungsverordnungen oder sog. provisorischen Gesetzen und den Nothverordnungen. Und es ist nicht minder einleuchtend, daß diese drei Arten der Verordnung ihrerseits wieder in jedem einzelnen Theile der Staatswirthschaft neben den eigentlichen Finanzgesetzen eintreten und eintreten müssen. So gibt es ein Verordnungsrecht innerhalb des Budgets, ein Verordnungsrecht für das Ausgabenwesen, ein Verordnungsrecht für Domänen, für Regalien, für Gebühren, für jede einzelne Steuer, ja sogar für das Staatsschuldenwesen und zwar für jeden einzelnen Theil wieder Vollzugs-, Verwaltungs- und Nothverordnungen. Wir werden auf diese Sätze unten zurückkommen.

Allein diese an sich einfachen Begriffe und Thatsachen gewinnen nun gerade in der Staatswirthschaft ihre ganz besondere Bedeutung, wenn man die historische Entwickelung der letztern und ihre gegenwärtige Gestalt ins Auge faßt, namentlich aber in ihrer Vergleichung mit der Gestaltung des Rechts aller übrigen Verwaltungsgebiete.

Denn es ist die Natur der letztern, daß dieselben, wir dürfen sagen vom Anfang der entstehenden Verwaltung an, dahin gestrebt haben, sich zu einem einheitlichen systematischen Ganzen zu entwickeln. Die Bildung des Verwaltungsrechts im allgemeinen hat auch in dieser Beziehung ihre eigene Geschichte. Dieselbe hat ihren tiefern Grund. Es ist hier zwar nicht der Ort, darauf näher einzugehen, allein die Natur derselben muß doch klar sein, um ihren Unterschied von dem staatswirthschaftlichen Verwaltungsrecht klar vor Augen zu haben. Es ist falsch, in allen jenen Gesetzgebungen, wie über Heerwesen, Justizpflege, alle Gebiete der innern Verwaltung, zum Theil sogar der auswärtigen Angelegenheiten nichts zu sehen, als die formale Bildung eines geltenden Rechts und die Herstellung der allzeitig gültigen Normen für die einzelnen Functionen der entstehenden Staatsgewalt. Sie sind mehr. Für die große Geschichte der europäischen Cultur sind sie vielmehr die Arbeiten, durch welche sich der Staat seine Aufgaben zum systematischen und einheitlichen Bewußtsein gebracht hat. Eigentlich erst an seinen Ge-

Digitized by Google

setzen hat das sich entwickelnde Staatsrecht erfahren, was es wollen und was es thun muß, um seinen Ideen zu genügen und seine, ihm selbst anfangs noch unklaren Functionen gleichsam mit ihrer festen, der Willkür entzogenen Substanz zu erfüllen. Das ist es, worin namentlich der Werth und die historische Bedeutung aller solcher, die Verwaltung in ihren Einheiten zusammenfassenden Gesetzgebungen besteht, und die zugleich geschichtliche und praktische Stellung, welche diejenigen Erscheinungen einnehmen, welche wir mit der Bezeichnung der „Codificationen" zusammenfassen. Und damit, denken wir, ist es nun auch klar, weshalb seit dem 17. Jahrhundert in allen Gebieten der Verwaltung die Codificationen auftreten und sich naturgemäß noch immer aufs neue bilden. Eben dadurch aber erfüllen dieselben eine zweite große Function. Sie bilden, als Ausflüsse der gesetzgebenden Gewalt, zugleich für das ganze Staatsleben und damit auch für das Staatsbürgerthum ein positives Rechtsganzes, und zwar in dem Sinne, der jedem Gebildeten nahe liegen wird, daß eben durch eine solche systematische Einheit in der Gesetzgebung über ein ganzes, damit selbst erst als Einheit zum Bewußtsein gebrachtes Verwaltungsgebiet jeder einzelne Theil eben durch dieses Ganze sein Verständniß und sein Recht, jede einzelne Rechtsfrage ihre, mit dem Grundgedanken des Ganzen zusammenhängende Entscheidung empfängt. Und wenn man in diesem Sinne ein bekanntes Wort in seinen nicht immer bekannten Inhalt auflöst, so sind diese Codifiationen es gewesen, welche durch die Empfindung von der Berechtigung ihrer Einheit auch für das Recht ihrer einzelnen Theile, und in seinem Zusammenhange mit jenem Ganzen ein eigentliches Rechtsbewußtsein gebildet haben, indem durch sie die Verletzung jedes einzelnen Theiles stets als die Verletzung des Ganzen erscheint. Dies nun gilt seit dem Auftreten der Codificationen für das ganze Verwaltungsrecht.

Und hier ist es nun, wo man gerade die Staatswirthschaft als Finanzwesen in ihrer Besonderheit sich vergegenwärtigen muß.

Denn nur das Finanzwesen hat innerhalb des Verwaltungsrechts niemals eine solche Codification erfahren. Nie und nirgends hat ein Staat sein Finanzwesen zu codificiren auch nur versucht. Im tiefen Gegensatz zu allen andern Verwaltungsgebieten be-

RELSE LIBRARY OF THE UNIVERSITY OF CALIFORNIA
Digitized by Google

steht von jeher seine Finanzgesetzgebung stets aus einzelnen Gesetzen. Diese betreffen entweder die einzelnen Theile der erstern, wie z. B. Anleihe- und Steuergesetze u. s. w., oder aber sie gelten nur für kurzbestimmte Zeit, wie das Budget. Kein Staat hat seine staatswirthschaftliche Aufgabe sich je in einem einheitlichen Gesetz zum systematischen Bewußtsein gebracht. Bis zur Gegenwart hat sich dies einheitliche staatswirthschaftliche Bewußtsein in allen europäischen Staaten nur auf Einem Punkte Geltung verschafft, und das ist die Gesammtziffer des Budgets. Wir beklagen dies; wie kann das aber anders sein, wenn sogar das theoretische Deutschland nicht einmal von den leitenden Elementen seiner Verwaltung, nicht einmal von seinen praktischen Fachmännern, die doch künftig die Aemter bekleiden sollen, irgendeine finanzielle Bildung fordert?

Doch gehen wir darüber hier hinweg. Gewiß ist nur, daß dadurch die Einheit des staatswirthschaftlichen, gesammten Rechtsbewußtseins in den Völkern nie zur rechten Ausbildung hat gelangen können. Das finanzielle Rechtsbewußtsein des Staatsbürgerthums wol in ganz Europa geht fast nie über das Steuerbewußtsein bei der einzelnen Zahlungspflicht hinaus; daß das Recht jeder Einzelverpflichtung im innersten untrennbaren Zusammenhange mit der großen Einheit des staatswirthschaftlichen Lebens steht und daß auch dieses einzelne Recht seine große einheitliche Quelle in der Berechtigung des Ganzen finden muß, wie bei den andern großen Verwaltungsgesetzgebungen, das hat das Volksbewußtsein noch überhaupt nicht erkennen gelernt. Wie wäre auch sonst die alte spießbürgerliche Vorstellung von „Opfern" als der Grundlage der Staatswirthschaft in unserer Gegenwart noch möglich! So ist der Charakter dieses Gebietes unsers Rechtslebens der Mangel eines staatswirthschaftlichen Rechtsbewußtseins durch den Mangel einer einheitlichen staatswirthschaftlichen Gesetzgebung. Und die Folgen der letztern erscheinen nur zu praktisch in dem, was wir die staatswirthschaftliche Rechtsbildung nennen.

Denn die Natur aller Verwaltung bringt es mit sich, daß in demselben Grade, in welchem die Einheit in der Gesetzgebung geringer ist, das Verordnungsrecht einen desto größern Raum einnimmt. Das gilt natürlich auch vom Rechtsleben der

Digitized by Google

Staatswirthschaft, und zwar so ziemlich in ganz Europa; so sehr, daß das Bewußtsein von dem Unterschiede zwischen Gesetz und Verordnung wenigstens der allgemeinen Auffassung gerade im Finanzwesen noch fast gar nicht gegenwärtig ist. Freilich hat selbst die neuere Staatslehre demselben in dem Verfassungsrecht keineswegs seinen vollen Platz angewiesen! Aber im allgemeinen darf man sagen, daß der Mangel in der selbständigen Behandlung des Finanzrechts und der des staatswirthschaftlichen Rechtsbewußtseins sich gegenseitig erzeugen, um so mehr als ein sehr großer Theil des bestehenden Finanzrechts noch aus der Periode stammt, in welcher vermöge des Mangels an einer Verfassung der Unterschied zwischen Gesetz und Verordnung überhaupt noch nicht vorhanden war.

Gerade auf diesem Gebiete hat nun die neuere Zeit eine Bewegung erzeugt, welche, obgleich sie bisher nur noch bei den einzelnen staatswirthschaftlichen Verpflichtungen der Staatsbürger zur Erscheinung gelangt, dennoch schon den Weg zu einer einheitlichen Finanzrechtsbildung anzubahnen bestimmt ist. Es ist das wieder hier nur kurz zu bezeichnen, aber an sich ist die Sache klar genug. Vor der Zeit der Verfassung war durch die Identität von Gesetz und Verordnung ein rechtliches Verfahren gegen die finanzielle Verordnungsgewalt nicht möglich; das bürgerliche Gericht war juristisch ausgeschlossen, und da zugleich keine einheitliche Codification, und deshalb auch keine Jurisprudenz der Staatswirthschaft entstand, so war gerade das Gebiet der Staatsfinanzen dasjenige, in welchem die Verwaltung zugleich ihre eigene Gerichtsbarkeit ward. Gerade die Finanzen haben aus dem obigen Grunde das eigentliche Gebiet der Administrativjurisdiction am meisten ausgebildet und am längsten erhalten, und noch jetzt steht es so, daß in finanziellen Streitfragen die meisten Betheiligten das bürgerliche Gericht und sein Verfahren an sich für incompetent halten. Dennoch hat sich das Princip der Scheidung der Administration von der Justiz auch für das Finanzrecht Bahn gebrochen, wie wir unten sehen werden. Denn es ist durch dasselbe der Gedanke entstanden, dem Finanzproceß in den Verwaltungsgerichten eine eigene Gerichtsbarkeit zu geben, um da, wo der Einzelne über den Widerspruch zwischen dem Finanzgesetz und

Digitized by Google

der Finanzverordnung und Finanzverfügung Klage führt, jene Trennung von Administration und Justiz zum Ausdruck zu bringen. Das ist als ein großer Fortschritt aufzufassen. Denn eben jene alte Administrativjustiz der Finanzverwaltung brachte das hervor, woran noch heute die Staatswirthschaft leidet und noch lange leiden wird, daß nämlich das Staatsbürgerthum die Finanzen als seinen geborenen, nie ruhenden, aber meist übermächtigen Gegner ansah, gegen den es sich mit allen Mitteln zu wehren habe. Hier hat das Eintreten einer selbständigen Finanzjustiz viel gewirkt; allein was es erzeugt hat, ist doch nur noch ein vorwiegend negatives Rechtsbewußtsein, die Ueberzeugung, daß im einzelnen Falle das verfassungsmäßige Regierungsrecht das Gesetz gegen die Verordnung für den Staatsbürger in Schutz nimmt. Zu einem positiven Rechtsbewußtsein hier zu gelangen fordert allerdings etwas anderes. Wir wollen das, was die Grundlage dieser bilden muß und wird, mit wenig Worten sagen. Man wird und muß aufhören, die Staatswirthschaft als ein ganz besonderes, in Form und Ordnung von allem andern öffentlichen Rechtsleben verschiedenes zu betrachten. Das Staatswirthschaftsrecht muß grundsätzlich als ein an sich gleichartiges, nur in seinem Object verschiedenes Gebiet des gesammten Verwaltungsrechts betrachtet werden, auf welches beständig alle Rechtskategorien des letztern in Gesetz, Verordnung und Verfügung, und in dem verfassungsmäßigen Verwaltungsrecht anzuwenden sind. Zu dem Ende muß vor allem das Studium der Finanzen zugleich ein Studium des Finanzrechts werden, in welchem man Gesetz und Verordnung scheiden und darauf den Gedanken des Rechtsstaats im Finanzwesen bauen lernt, und die vergleichende Finanzwissenschaft sich auf jedem Punkte vergegenwärtigt, daß sie neben der Vergleichung der Staatswirthschaft der verschiedenen Völker wesentlich eine Vergleichung des Staatswirthschaftsrechts und seiner Rechtsbildung in Gesetz und Verordnung sein soll. Und thut man das, so wird man im Einzelnen bald finden, daß ein viel größerer Theil des Finanzrechts auf Verordnungen als auf Gesetzen beruht. Alsdann erst wird die Nothwendigkeit der Jurisprudenz des Finanzwesens klar werden, und diese Jurisprudenz wird sich auf der obigen Grundlage sofort an die Jurisprudenz des

Digitized by Google

verfassungsmäßigen Verwaltungsrechtes anschließen. Das ist das Ziel, dem wir vorarbeiten müssen. Denn die gesammte Staatswirthschaft wird erst zu ihrer vollen Entwickelung gelangen, wenn sie aus einer Wirthschaftspolitik zu einer Rechtswissenschaft wird.

Zu dem Ende nun müssen wir allerdings jetzt von dem Begriffe der Staatswirthschaft zu dem des Finanzwesens übergehen, dessen System und Begriffe dann die Grundlagen dieses so gewaltigen Theils des Verwaltungsrechts zu werden bestimmt sind.

B. Das Finanzwesen.

Allgemeiner Begriff.

Indem wir nunmehr die Unterscheidung zwischen Finanzwesen und Staatswirthschaft der ganzen folgenden Darstellung zum Grunde legen, müssen wir allerdings damit beginnen zu sagen, daß wir selber unsere Auffassung, nach welcher wir das Finanzwesen als dem bloßen Einnahmswesen des Staats angehörend betrachtet, und dasselbe daher unter den Einnahmen des Staats behandelt haben, als eine nicht mehr zutreffende anerkennen müssen. Dabei nehmen wir an, daß die beste Kritik dieser frühern unrichtigen Auffassung wol in demjenigen bestehen wird, was die jetzt folgende an ihrer Stelle bietet.

Wir dürfen dabei von dem Verständniß des eben über die Staatswirthschaft Gesagten ausgehen. Wenn es uns gelungen ist, darin unsere Auffassung richtig auszudrücken, so wird vielleicht gerade die Kürze des Folgenden zu seiner Klarheit wesentlich beitragen. Die letztere aber erscheint als sehr nothwendig; denn es gibt wenige Gebiete der Staatswissenschaft, in welchen eine gleiche Unbestimmtheit gerade der fundamentalen Begriffe geherrscht hätte. Und doch sind sie es, welche am letzten Orte auch über das Einzelne entscheiden. Zugleich aber eröffnen sich damit ganz neue Kategorien, welche der Finanzwissenschaft der Zukunft wol dereinst eine wesentlich andere Gestalt geben dürften.

In diesem Sinn aber kann es sich nicht mehr blos um eine einfache Definition handeln. Das Finanzwesen in seiner wahren Bedeutung wird vielmehr sofort zu einem vollständigen und zu-

Digitized by Google

gleich sehr concreten System, in welchem die ganze bisherige Finanzlehre selbst nur als ein Theil erscheint. Und wir glauben deshalb ein wenig um die Aufmerksamkeit unserer Leser bitten zu dürfen, indem wir das Folgende darlegen.

Der Begriff der Staatswirthschaft zeigt uns, wie die allgemeinen, an sich vom Staatsbegriffe ganz unabhängigen Gesetze des Güterlebens auch im Leben des persönlichen Staats gelten und zur Bedingung des letztern werden. Die Wechselwirkung zwischen der Nationalökonomie und dem Staat faßten wir kurz in dem Satze zusammen, daß Maß und Art der wirthschaftlichen Entwickelung der einzelnen Staatsbürger zum Maße und zur Art der wirthschaftlichen Kraft und Wohlfahrt des Staats selber werden.

Das Recht in der Staatswirthschaft enthält daneben das Princip, nach welchem das an sich unbegrenzte Bedürfniß des Staates nach eigenem Reichthum und der Macht, welche dieser Reichthum gibt, seine rechtliche Grenze gegenüber der Selbständigkeit des Staatsbürgers und dessen individuellem wirthschaftlichen Leben findet.

Wenn nun auf diese Weise Wirthschaft und Recht die nothwendigen und organischen Voraussetzungen des Lebens *jeder* selbständig gewordenen allgemeinen Persönlichkeit sind, so folgt, daß jede solche öffentlich-rechtliche Persönlichkeit diese Bedingungen ihrer Existenz auch nach ihrem eigenen Willen ordnen und leiten werde. *Jede* Form der öffentlich-rechtlichen Persönlichkeit hat daher ihr *eigenes* aus ihrer Natur entspringendes, und durch sie selbst bestimmtes wirthschaftliches Leben, und die durch den Willen und die That derselben, also im weitesten Sinne durch die Verfassung der selbständigen öffentlichen Persönlichkeit gesetzte *Ordnung ihres individuellen wirthschaftlichen Lebens* ist *das Finanzwesen*.

Dabei nun wird man allerdings stets zunächst den Begriff des *Staats* zum Grunde legen, weil an ihm beides am leichtesten verständlich wird. Jetzt aber müssen wir einen wesentlichen Schritt weiter gehen.

Das Folgende nämlich beruht darauf, daß Begriff und Function der Gemeinschaft der Menschen und ihrer Einheit durch den Begriff und die Thatsache des Staats nicht erschöpft sind,

Digitized by Google

und daß der Staat nicht einmal die letzte und äußerste Form der letztern bildet. Es gibt im Gegentheil mehrere wesentlich verschiedene Gestaltungen der Einheit in der Gemeinschaft. Und da nun jede Einheit wieder ihr selbständiges Leben überhaupt besitzt, so hat auch das zweite, was wir bisher als die Staatswirthschaft im allgemeinen bezeichnet haben, das gegenseitige Bedingtsein des wirthschaftlichen Lebens der Einzelnen und der Gemeinschaft, vom höhern Standpunkt aus nicht mehr eine, sondern vielmehr ebenso viele Gestaltungen, als es Grundformen jener Einheit gibt.

Wir können daher nicht bei den gewöhnlichen Kategorien von Staatswirthschaft und Staatsfinanzen stehen bleiben, sondern wir werden gezwungen, neue Kategorien anzuerkennen, in welchen die erstere selbst wieder nur als ein besonderer, wenn auch als der bei weitem wichtigste Theil ihre Stellung und ihren Inhalt findet.

Um nun diesem Gedanken für unser specielles Gebiet seinen Inhalt zu geben, müssen wir statt auf rechtsphilosophische Untersuchungen einzugehen, denselben von seiner praktischen, dem wirthschaftlichen Leben dieser verschiedenen Einheiten oder Formen der allgemeinen Persönlichkeit angehörenden Seite auffassen; das heißt den Begriff des Finanzwesens im höhern Sinne des Wortes entwickeln.

Zu dem Ende werden uns die bisherigen Auffassungen nicht genügen.

Wenn man im Gegentheil von dem Finanzwesen im allgemeinen redet, insofern es nicht blos dem Staate, sondern jeder öffentlich-rechtlichen Persönlichkeit angehört, so wird man zuerst dasjenige zum Grunde legen, was alle diese Einheiten der Gemeinschaft in wirthschaftlicher Beziehung eben zu Persönlichkeiten macht.

Dann wird man den Inhalt dieser gemeinsamen Form bestimmen, insoweit derselbe in jeder derselben gleichartig ist.

Und endlich wird sich aus der Besonderheit jener Formen der Einheit das System der einheitlichen Wirthschaftsordnungen des Finanzwesens im allgemeinen ergeben.

Das erste nun ist es, was wir als das Finanzwesen an sich bezeichnen; das zweite enthält die absoluten Elemente der

Digitized by Google

Finanzwirthschaft, das dritte gibt uns die Grundformen alles Finanzwesens, dem die Staatsfinanzen dann als ein ganz leicht unterscheidbares Gebiet angehören.

Hier ist der Punkt, auf welchem die Finanzwissenschaft aus den Staatswissenschaften ihre erste sogenannte „Hülfswissenschaft" in die Frage nach dem Gelde im allgemeinen und die Frage nach dem Geldwesen jedes einzelnen Staats aufnimmt, indem es gerade das Geld ist, durch welches aus der Staatswirthschaft die streng berechenbare Finanzwirthschaft wird. Allerdings hat die Finanzwissenschaft die ganze Geldlehre als eine an und für sich abgeschlossene vorauszusetzen; allein die Verbindung der letztern mit der erstern ist dennoch eine so enge, daß jedes Studium der Finanzen sich wenigstens die Punkte gegenwärtig halten muß, auf welche es hier bei der Finanzwirthschaft ankommt. Ohne uns daher auf das weite Gebiet der Geld- und Münzwissenschaft und ihre Streitigkeiten einzulassen, wollen wir die obigen Punkte als solche kurz charakterisiren.

Indem wir die Frage nach dem wissenschaftlichen Begriffe gänzlich zur Seite lassen, scheiden wir für das praktische Finanzwesen die Seiten des Geldwesens, auf welche es ankommt, das Münzwesen, das Papiergeldwesen und das Währungswesen in der Geldlehre.

Was das Münzwesen betrifft, so liegt abgesehen von Staats- und Volkswirthschaft, seine Bedeutung für die eigentliche Finanzwirthschaft darin, daß die Münze für alle Finanzberechnungen die feste Einheit bildet, auf welche die letztern stets zurückgeführt werden müssen. So wie diese Einheit erschüttert wird, wird daher auch jede finanzielle Berechnung unsicher. Die Festigkeit in dem Gehalte der Hauptmünze wird dagegen identisch mit der Reellität der Finanzziffern; die Gleichmäßigkeit in den Benennungen und Eintheilungen des Münzsystems hat ihren Werth vor allem in dem wirthschaftlichen Leben des Verkehrs, und speciell hier der Gebühren und Steuern für jeden einzelnen durch die Gleichartigkeit der täglichen Berechnungen; die Stückelung der Scheidemünze macht die Genauigkeit in der Zahlung der kleinsten Beträge möglich. Es ist nicht nöthig, hier erst über den Irrthum früherer Zeiten zu reden, als ob die Herabsetzung des Feingehaltes der Münzen eine Einnahmsquelle für die Finanzen bilde; gerade sie können eine solche Devalvation nur durch eine, der letztern entsprechende Erhöhung der öffentlichen Zahlungen ertragen. Gewiß ist es aber schon nach dem Obigen, daß keine Aenderung im Münzwesen ohne ihre sehr wichtige Beziehung auch zum Finanzwesen erwogen werden sollte.

Ein ganz specielles Gebiet ist dagegen die Währungsfrage auch für die Finanzwirthschaft. Wir verstehen, gegenüber mancher Unklarheit, unter der Währung nicht den Unterschied in der Substanz der Münze, sondern ganz ausdrücklich nur das gesetzliche Zah-

Digitized by Google

lungsrecht mit irgendeiner Münze, unter der Verpflichtung jedes Berechtigten, die Zahlung in derjenigen Münze annehmen zu müssen, welche eben dieses Zahlungsrecht, also die „Währung" besitzt. Diese Währung in dem angegebenen, streng juristischen Sinne scheint, soviel wir sehen, nicht blos dem römischen Recht ganz unbekannt, sondern wird auch in den Darstellungen der Nationalökonomie und der Finanzwissenschaft trotz ihrer großen Bedeutung fast ausnahmslos übergegangen. Diese Bedeutung erscheint nun zuerst in dem Unterschiede der Verkehrs- oder allgemeinen Währung, welche einer bestimmten Münze, ganz gleichviel welcher, das Recht zu jeder Zahlung gibt, und in der Kassen- oder Staatswährung, welche einer solchen Münze blos das Recht zur Steuerzahlung an allen öffentlichen Kassen verleiht. Dieser Unterschied ist der entscheidende für den der Banknoten und der Staatsnoten. Dabei sind folgende Fälle möglich, welche aus dem Währungswesen ein keineswegs blos theoretisches System machen. Banknoten haben an und für sich niemals eine Verkehrs- oder Staatswährung; ich kann in England und Frankreich gesetzlich auch mit tausend Banknoten keinen Penny zahlen, wenn der Gläubiger sie nicht annehmen will. Damit ich daher mit einer Banknote eine Steuer zahlen kann, muß dieselbe erst eine gesetzliche Staatswährung empfangen, was in England und Frankreich auch für die Noten der Nationalbanken nicht geschehen ist. Staatsnoten sind ohne Staatswährung nicht zu denken, haben aber ohne ausdrückliches Gesetz wieder keine Verkehrswährung, wie die preußischen Tresorscheine. In Oesterreich haben die Staatsnoten und die Banknoten gesetzlich sowol Staats- als Verkehrswährung neben den Münzen; in Rußland dagegen haben nur die Staatsnoten Staats- und Verkehrswährung, sodaß hier merkwürdigerweise die Metallmünze keine gesetzliche Währung hat. Es genügt das, um die hohe finanzielle Bedeutung der Währung festzustellen, die wir hier nicht verfolgen. Was zum Schlusse die Doppelwährung betrifft, so lassen wir uns hier auf den Streit über dieselbe nicht ein. Allein wir heben als Gegenstand weitern Nachdenkens hier die beiden Hauptpunkte hervor, von denen der Bimetallismus, soviel wir sehen, nur den einen gehörig untersucht hat. Der erste ist die Frage nach der bimetallistischen Währung und dem gesetzlichen Währungsfuß innerhalb des eigenen Landes (in Frankreich, und in Beziehung auf die Scheidemünze in jedem Lande) und das höchst praktische und schwierige Gebiet dessen, was wir das internationale Währungsrecht nennen müssen, das Recht der Währung bei internationalen Zahlungen, vor allem im Einzelverkehr, das vor allem in den Couponszahlungen an fremden Zahlstellen eine so traurige Berühmtheit bekommen hat. Das Völkerrecht hat sich bisher mit dieser Frage nicht beschäftigt; den fast unlösbaren Schwierigkeiten einer gemeinschaftlichen Ordnung derselben strebt Europa allerdings durch die all-

Digitized by Google

gemeine Einführung einer Goldwährung zu entgehen, deren Werth wesentlich auf diesem Punkte ruht. In jedem Falle erkennt man, wie bedeutsam die Lehre vom Geldwesen für die Finanzwissenschaft ist. Hier müssen die obigen Andeutungen genügen.

I. Finanzwirthschaft an sich.

Steht nämlich vorerst der Begriff des Finanzwesens dahin fest, daß dasselbe das durch den öffentlichen Willen geordnete individuelle wirthschaftliche Leben irgendeiner Form der allgemeinen Persönlichkeit ist, so ergeben sich die drei Consequenzen, welche nothwendig allen diesen Formen gemeinsam sein müssen und welche somit dem zum Grunde liegen, was man unter der vergleichenden Finanzwissenschaft zu verstehen pflegt.

Zuerst muß jede öffentliche Persönlichkeit einen Organismus in sich entwickeln, in welchem sich jener das eigene wirthschaftliche Leben ordnende Wille derselben je nach ihrer Natur bilden und verwirklichen kann. Einen solchen Organismus nennen wir demnach im weitern Sinne die Finanzverfassung. Es kann keine öffentliche Persönlichkeit ohne irgendeine Form einer solchen Finanzverfassung geben, obwol wir den Begriff derselben zunächst nur auf den Staat anzuwenden pflegen.

Neben dem Begriffe aller Verfassung überhaupt und der Finanzverfassung im besondern steht nun der der Finanzverwaltung.

Wenn durch den Organismus der Finanzverfassung die Ordnung des wirthschaftlichen Lebens bestimmt ist, so tritt in jeder Persönlichkeit die Thätigkeit ein, welche diesen Willen nun auch für alle einzelnen wirklichen wirthschaftlichen Verhältnisse derselben, je nach ihrer Natur, zur Verwirklichung bringt. Die Gesammtheit aller Organe, welche dies vollziehen, und der Ordnung und Regeln, nach denen sie thätig sind, nennen wir eben die Finanzverwaltung. Nicht blos der Staat, sondern jede öffentliche Persönlichkeit hat daher neben ihrer Finanzverfassung im weitesten Sinn ihre Finanzverwaltung.

Finanzverfassung und Finanzverwaltung sind daher die Erfüllung des Finanzwesens mit demjenigen, was wir den persönlichen Organismus desselben nennen. Beide aber haben zu ihrer

Digitized by Google

Voraussetzung, daß die Gesammtheit aller Formen des Güterlebens, welche im Finanzwesen zu einer Einheit des wirthschaftlichen Lebens werden, selbst wieder auf eine für die erstern gleichartige Einheit zurückgeführt werden.

Diese Einheit, welche demgemäß allem Finanzwesen im Unterschied von der Staatswirthschaft stets zum Grunde liegen muß, ist nun dasjenige, worin zuletzt die Einheit aller wirthschaftlichen Verschiedenheiten zum Ausdruck gelangt. Das aber ist der Werth der Güter und der Leistungen, verkörpert im Gelde. Erst da, wo die einheitliche Wirthschaft einer Gemeinschaft als Geldleistung erscheint, kann man von einer in Finanzverfassung und Verwaltung gesetzten Einheit in dem Leben einer Persönlichkeit sprechen. Was nicht als Geld erscheint oder nicht auf Geld reducirt wird oder reducirt werden kann, kann von der höchsten Wichtigkeit sein, gehört aber nicht dem wirthschaftlichen Leben der einheitlichen Persönlichkeit im Finanzwesen, sondern andern Momenten derselben. Es ist daher ein Lebensprincip aller Entwickelung des Finanzwesens, alle solche Leistungen der Einzelnen an die Gemeinschaft auf Geldleistungen als einzige Grundlage für Maß und Art der erstern zu reduciren, und deshalb ist es, wie wir schon hier sagen können, in der Natur aller wirthschaftlichen Persönlichkeit gelegen, nicht blos die Verhältnisse des eigenen Vermögens, sondern auch die Leistungen ihrer Angehörigen an dieselbe, soweit sie überhaupt wirthschaftlich sind, aus Naturalleistungen in Gütern oder Arbeit in Geldleistungen umzugestalten, oder doch wenigstens nach solchen zu bemessen. Dieser Uebergang von den erstern zu den letztern enthält oft eine lange und höchst wechselvolle Geschichte, allein es gibt absolut keine Form der persönlichen Einheit, in welcher derselbe nicht stattfände. In der That aber liegt das keineswegs blos in den Forderungen der Zweckmäßigkeit und selbst nicht blos in denen der gleichen Vertheilung, sondern vielmehr darin, daß erst durch eine solche Leistung in Geld und zwar vermöge der, die Einzelwirthschaft gegenüber der Gesammtwirthschaft stets vollkommen entlastenden Zahlung die Scheidung des wirthschaftlichen Lebens der Einheit von dem des Einzelnen vollständig durchgeführt und erst damit die Selbständigkeit des letztern gegenüber der erstern auch wirthschaftlich gesichert wird.

Digitized by Google

Die ganze Bedeutung dieser Sätze erscheint nun allerdings erst im eigentlichen Staatsleben, muß aber schon hier hervorgehoben werden. Die Beziehungen des Staats zum wirthschaftlichen Leben des Einzelnen sind mit dem finanziellen Verhältniß im obigen Sinne nicht erschöpft, das zweite Gebiet, das sich hier eröffnet, ist, was wir in dem System der innern Verwaltungslehre die wirthschaftliche Verwaltung des Staats nennen. Diese nun steht mit Staatswirthschaft und Finanzwesen auf vielen Punkten, namentlich im Domänen- und Regalienwesen, in so inniger Verbindung, daß man sie oft nur noch principiell scheiden kann. Die Bedingung für diese Scheidung ist nun eben jener Begriff des Finanzwesens. Die wirthschaftliche Verwaltung beginnt da, wo mit der Pflicht des Einzelnen zur Zahlung an den Staat auch das Finanzwesen und mit ihm die Finanzverwaltung aufhört. Wir werden diesen Grundsatz unten wieder gebrauchen. Dabei jedoch bleibt eins im allgemeinen klar. Alle diese Sätze finden speciell im wirthschaftlichen Staatsleben allerdings ihre wesentlichste und faßbarste Anwendung und die Finanzwissenschaft pflegt sie deshalb auch nur auf den Staat zu beziehen. Allein sie gelten für *jede* Form der zur Einheit gewordenen Gemeinschaft, und fordern daher ihre Gültigkeit für *alle* Gebiete innerhalb des folgenden Systems. Fassen wir sie aber zusammen, so ergibt sich, daß aus jeder einheitlichen Wirthschaft einer Gemeinschaft erst dann ein Finanzwesen wird, wenn die wirthschaftlichen Leistungen der Einzelnen als solche erscheinen, bei denen ihr Maß, ihre Ordnung und ihre Erfüllung *in Geld* ausgedrückt und zur öffentlich-rechtlichen *Zahlungspflicht* werden.

Auf diese Weise ist das Finanzwesen durch die Finanzverfassung und Verwaltung diejenige wirthschaftliche Lebensordnung *jeder* öffentlich-rechtlichen Persönlichkeit, in welcher die Leistungen der Angehörigen als bestimmte *Geldleistungen festgestellt* und *rechtlich für jeden Einzelnen geordnet werden*.

Daraus nun ergeben sich die folgenden Begriffe.

Die einfache und zunächst formale Folge jener Begriffe ist es damit, daß bei *jeder* öffentlich-rechtlichen Persönlichkeit ihr wirthschaftliches Leben wenn nicht ganz, so doch in ganz überwiegendem Maße das sein muß, was wir eine *Geldwirth-*

Digitized by Google

schaft nennen. Eine Geldwirthschaft bedeutet, daß alle organischen Elemente des wirthschaftlichen Lebens nur in der Form des Geldes zum Gegenstand der wirthschaftlichen Selbstbestimmung und Arbeit werden. Es ist gewiß, daß jede persönliche Einheit nicht blos auch anderer — sagen wir kurz natürlicher, perlicher und ethischer — Momente bedarf; aber was nicht Geldwirthschaft ist, gehört nicht dem Finanzwesen.

Nun erkennt die wissenschaftliche Nationalökonomie als die organischen Elemente des wirthschaftlichen Lebens die Erzeugung, Verzehrung und Wiedererzeugung, die Production, Consumtion und Reproduction in der Weise, daß erst in der Reproduction die Entwickelung des wirthschaftlichen Lebens mit all ihren so tiefgreifenden Consequenzen gegeben ist. Für alle Wirthschaft nun, also auch für die einer jeden öffentlich-rechtlichen Persönlichkeit, kann man die in Geld berechneten Productionen und Consumtionen als Einnahmen und Ausgaben feststellen. Die Aufgabe jeder Wirthschaft ist es nun, eine wirthschaftliche Reproduktion hervorzubringen, welche jetzt, in Geld ausgedrückt, der Ueberschuß heißt. Nach dem in der Nationalökonomie gegebenen Lebensgesetze der Güterwelt wird aber aller wirthschaftliche Fortschritt an der in diesem Ueberschusse gegebenen Substanz dadurch verwirklicht, daß derselbe wiederum zur Quelle einer Production, das heißt productiv verwendet wird; damit das geschehe, müssen Einnahmen und Ausgaben in Maß und Art durch den persönlichen Willen so bemessen werden, daß sich ein solcher Ueberschuß ergibt. Diese Bemessung, deren Ziel der Ueberschuß ist, heißt dann der wirthschaftliche Plan; und damit geht jeder wirthschaftliche Plan jeder Persönlichkeit über die gegenwärtige Production derselben hinaus und wird zur Production der Zukunft; er enthält das höchste Princip alles wirthschaftlichen Lebens, das Princip der Productivität. Also auch der wirthschaftliche Plan, der das Finanzwesen in Verfassung und Verwaltung durch den einheitlichen Willen der Gemeinschaft leitet. Mit diesem Begriffe des Wirthschaftsplanes empfängt nun der Begriff der Finanzwirthschaft für jede öffentliche Persönlichkeit seinen Inhalt. Alle Finanzwirthschaft enthält daher zuerst die auf Geld reducirten Einnahmen und Ausgaben, die Nothwendigkeit der erstern vermöge der Nothwendigkeit der letztern begründend, und

Digitized by Google

dann wird sie zu demjenigen finanziellen Plan, in welchem der Ueberschuß darin erzielt und dazu verwendet wird, um die Production der künftigen Einnahmen durch diese Verwendung zu vermehren. Das erste gibt der öffentlich-rechtlichen Persönlichkeit die materiell berechnete Sicherheit ihrer wirthschaftlichen Lebensbedingungen, das zweite die gleichfalls berechenbare Möglichkeit ihres wirthschaftlichen Fortschrittes. Wir können daher das erste das nationalökonomische oder rein wirthschaftliche, das zweite das staatswirthschaftliche Princip in dem Plane aller Finanzwirthschaft nennen.

Das Finanzwesen verhält sich daher zur Finanzwirthschaft wie der Gegenstand zum Willen. Sie setzen sich in jedem wirthschaftlichen Leben gegenseitig voraus; keins kann ohne das andere bestehen oder fortschreiten. Aus dieser ihrer Gegenseitigkeit entsteht dann, sowie man dieselbe nun auf ihre einzelnen Momente zurückführt, das was wir das organische Leben der Wirthschaft nennen. Dies organische Verhältniß ist in der Einzelwirthschaft an sich ebenso gut mit Einnahme, Ausgabe und dem zur Kapitalbildung werdenden Ueberschuß vorhanden, wie im eigentlichen Finanzwesen. Allein nur in dem letztern wird dasselbe vollständig klar und einfach durch die beständige Reducirung auf die einfache Geldeinheit, durch welche der Inhalt des wirthschaftlichen Planes zu einer gleichfalls einfachen Geldrechnung wird. Auf dieser Reducirung auf Geldeinheiten beruht hier der Unterschied des wirthschaftlichen Planes in der Einzel- und in aller öffentlichen Wirthschaft. Bei der erstern ist eine vollständige Reduction aller Momente des wirthschaftlichen Lebens auf Geldeinheiten überhaupt nicht möglich, die letztere dagegen wird ohne eine solche Reduction auf Geld selber unmöglich. Bei jeder öffentlich-rechtlichen Persönlichkeit ist es somit nicht mehr das allgemeine, an sich unbestimmte Streben nach Einnahmen, Ausgaben und Ueberschuß, welches in der Einzelwirthschaft von tausend Verhältnissen abhängig erscheint, auf welches es für den wirthschaftlichen Plan ankommt, sondern daß derselbe vermöge der Natur des Finanzwesens in ganz bestimmten und rechtlich erzwingbaren Geldziffern zum Ausdruck kommt. Der wirthschaftliche Plan in allem Finanzwesen ist daher stets eine Rechnung, und diese Rechnung wird dann durch den Willen der öffentlich-

Digitized by Google

rechtlichen Persönlichkeit sowol in Einnahmen als in Ausgaben und Ueberschuß zu einem über die Willkür jedes Einzelnen erhobenen öffentlichen Recht, von welchem kein Einzelner mehr abweichen kann. Demnach wird man sagen müssen, daß die Finanzwirthschaft ihrem Begriffe nach der durch die Finanzverfassung zum geltenden öffentlichen Recht gewordene wirthschaftliche Plan für die Finanzverwaltung einer öffentlich-rechtlichen Persönlichkeit ist.

In diesem wirthschaftlichen Plane sind demgemäß stets zwei Momente vorhanden und maßgebend. Das erste ist die jetzt rechtlich festgestellte Ordnung des Verhältnisses zwischen Einnahmen und Ausgaben; das zweite ist die planmäßige Entwickelung der, die Einnahmen erzeugenden wirthschaftlichen Kraft der öffentlichen Persönlichkeit selber. Damit ist jedes im Wirthschaftsplane zum rechnungsmäßigen Ausdruck gelangende Finanzwesen die Ordnung der Gegenwart und die Entwickelung der Zukunft, soweit beide in Geldeinheiten ausdrückbar und berechenbar sind. Der einheitliche Plan aber faßt beide zusammen. Der Plan selbst aber, beide zugleich umfassend, geht somit weit über die blos planmäßige Rechnung hinaus. Für ihn werden Einnahmen und Ausgaben selbst wieder zum bloßen ziffermäßigen Ausdruck der allgemeinen Kräfte, welche ihrerseits theils das wirthschaftliche Leben und seine Entwickelung erzeugen, theils dem letztern seine höhere ethische Bestimmung geben. Die Linien, die von ihr aus in Gegenwart und Zukunft hineinlaufen, durchdringen und beherrschen damit das gesammte Leben der Gemeinschaft, obwohl sie zunächst sich an die scheinbar einförmige Einheit des Geldwesens anschließen. So sagen wir, daß in diesem höhern Sinne die Finanzwirthschaft das über seine materiellen Mittel und seine letzten Zwecke zum klaren Bewußtsein gelangte Finanzwesen und aller seiner Voraussetzungen wird.

Und jetzt können wir den letzten Schritt thun, der uns vermöge des Systems von Finanzwesen und Finanzwirthschaft zu dem speciellen Gebiete unserer Aufgabe, dem eigentlich so genannten oder dem Staatsfinanzwesen hinüberführt.

Digitized by Google

II. Die vier Grundformen des Finanzwesens.

Grundgedanke.

Eine Reihe von Gründen, die wir hier nicht weiter unter-
suchen können, hat es nun, wie schon angedeutet, bewirkt, daß
man wenigstens theoretisch alle jene Kategorien des Finanzwesens
bisher fast ausschließlich auf den Staat und sein wirthschaftliches
Leben bezogen hat. In der That liegt für den Augenblick die
Sache so, daß man in der ganzen Gesetzgebung, Verwaltung und
Wissenschaft der Finanzen schließlich nur an den Staat denkt.

Allerdings hat die neueste Zeit das sowol in der Theorie
als in der Praxis bereits zu ändern begonnen. Die erste hat
angefangen, das Finanzwesen der Selbstverwaltung in ihren Ge-
sichtskreis neben dem des Staats hineinzuziehen; die zweite be-
zeichnet ohne weiteres Bedenken jedes große Geldunternehmen
auch als dem Begriffe der Finanzen angehörig; in der „hohen
Finanz" ist das große Geldkapital eine zugleich politische Bezeich-
nung geworden. Wir werden daher wol zugestehen, daß nach
wie vor die Kategorien von Finanzverwaltung und Finanzwirth-
schaft an sich feststehen, daß aber der Begriff des Finanzwesens
bereits weit über den Staat hinausgeht. Und nun wird es
darauf ankommen, innerhalb dieser weitern Auffassung des Finanz-
wesens die Kategorien festzustellen, welche dem letztern seine ver-
schiedenen Grundformen geben. Das nun wird nicht blos wissen-
schaftlich nothwendig, indem wir gleich hier sagen wollen, daß
aus jeder dieser Grundformen wieder eine eigene Gestalt der
Finanzwissenschaft entspringt, sondern auch die Praxis des Finanz-
wesens wird sich gewöhnen müssen zu erkennen, daß die Ver-
fassung, Verwaltung und Wirthschaft der Finanzen in jenen
Grundformen so verschieden sind, daß eine Unklarheit über die
letztern nur die größten Uebelstände für die erstern haben kann.

Der Ausgangspunkt für diese Auffassung besteht nun darin,
daß jede Einheit von Persönlichkeiten zugleich ihr wirthschaftlich
einheitliches Leben fordert, daß das letztere nothwendig dem gemein-
samen Willen der erstern unterworfen sei und dieses aus einer
bloßen Wirthschaft zu einem Finanzwesen mit Reducirung der
Einnahmen und Ausgaben auf Geld, und daher endlich mit einer

Digitized by Google

bestimmten Finanzplan werden muß, sodaß es weder wissenschaftlich noch praktisch blos ein Finanzwesen, sondern so viele Gestaltungen desselben geben wird, als es Formen der Gemeinschaften unter den Menschen gibt.

Für alle diese verschiedenen Formen des Finanzwesens wird gemäß der Natur des letztern dann der Satz gelten, daß die Ordnung derselben bedingt werde durch die besondere Natur dieser Einheiten, deren wirthschaftliches Leben sie bilden. Diese besondere Natur aber wird faßbar an dem Zweck, den sie zu verwirklichen haben. Und somit ergibt sich der Punkt, der im allgemeinen den Uebergang von dem Finanzwesen zur höhern Finanzwissenschaft bildet. Begriff und Ordnung jeder Grundform des Finanzwesens sind nicht etwa rein formelle Erscheinungen, sondern in ihnen werden die großen Zwecke der Menschheit zu großen wirthschaftlichen Plänen, und es ist die durch die Geldeinheit bemessene wirthschaftliche Kraft, welche in das Leben aller thätigen Gemeinschaft der Menschen und ihrer an sich unbegrenzten Aufgabe das Maß und die Begrenzung hineinbringt.

So gewinnen jene Formen neben ihrer rein wirthschaftlichen zugleich ihre höhere Bedeutung, und es wird jetzt die Aufgabe des Folgenden sein, der letztern ihren Charakter und Inhalt nachzuweisen.

Denn demgemäß ist alles Finanzwesen, indem wir es an die großen Grundformen des Gesammtlebens knüpfen, der wirthschaftliche Ausdruck der großen Arbeit der Menschheit. Darin liegt der Sinn der vier Grundformen desselben, die sich dann wieder zu einer Reihe von einzelnen Gestaltungen entwickeln. Diese vier Grundformen sind die Staatsfinanzen, die Finanzen der Selbstverwaltung, die Bundesfinanzen, und das internationale Finanzwesen.

Die Nothwendigkeit nun, die bisherige Vorstellung vom Finanzwesen, welche diese Grundformen ungeschieden und unklar enthält, nunmehr in diese festen Kategorien aufzulösen, beruht auf dem, was zugleich die Grundlage für die Behandlung derselben abgeben muß.

Es ist einerseits klar, daß in jeder jener Kategorien eine ganz bestimmte Function des einheitlichen Gesammtlebens für die Entwickelung aller menschlichen Gemeinschaft liegt, und daß

Digitized by Google

daher für jede derselben mit der Nothwendigkeit ihrer wirt
schaftlichen Bedingungen auch ein Finanzwesen in irgendein
Form vorhanden sein muß. Ist dem so, so werden zuerst fi
diese Arten des Finanzwesens auch alle diejenigen Kategori
gelten, welche in dem absoluten Begriff des letztern enthalt
sind. Jede jener vier Grundformen hat daher einerseits ih
Finanzverfassung und ihre Finanzverwaltung, und mit der letzte
ihre Finanzwirthschaft in der planmäßigen Ordnung ihrer Ei
nahmen, Ausgaben und der reproductiven Kraft ihres Ueberschusse

Dagegen wird auf der andern Seite die Besonderheit
allem Finanzwesen jener vier Grundformen dadurch gegeben sei
daß Zweck und Function der letztern innerhalb der Gemeinscha
wesentlich verschieden sind. Denn Einnahmen, Ausgaben und pla
mäßige Wirthschaft empfangen Inhalt und Ordnung erst dur
dasjenige, was jeder dieser Zwecke an wirthschaftlichen Mitte
fordert und verwendet.

Nun muß die Lehre vom Finanzwesen die Begriffe vo
Staat, Selbstverwaltung, Staatenbund und internationale
Recht voraussetzen. Sie kann unmöglich dieselben selbständi
untersuchen. Nur das muß ihr klar sein, daß die Besonderhe
ihres bezüglichen Finanzwesens in Finanzverfassung und Finan
verwaltung durch die Besonderheit ihrer Natur bedingt ist. Dah
muß die Finanzwissenschaft es wenigstens versuchen, jene Natu
der erstern als die Basis für die Selbständigkeit der letztern z
bestimmen.

In diesem Sinne aber müssen wir schon hier bemerken, da
damit das Gebiet unserer folgenden Arbeit einen neuen Charakte
annimmt. Auch die Darstellung des Finanzwesens in unser
bisherigen Auflagen hat jene Scheidung so gut als gar nich
gekannt, denn die Verbindung des Finanzwesens der Selbstver
waltung mit dem des Staats, mit der wir begonnen, war eigent
lich weder principiell noch systematisch zu Ende gedacht. Durc
die obige Unterscheidung aber wird das jetzt bestimmte Gebiet
das man bisher die Finanzwissenschaft überhaupt genannt hat
von jetzt an zur „Staatsfinanzwissenschaft", und erst damit wir
sich ein klares Bild von den großen Elementen und der Organi
sation des Finanzwesens als eines Gebiets des Lebens wie de
Wissenschaft entfalten, ohne welches es, wie wir kühn zu be

Digitized by Google

haupten wagen, dereinst weder eine Staatswissenschaft noch auch eine Geschichte des Weltlebens geben wird. Wenn die bisherige Geschichtschreibung ihre Unkenntniß des wirthschaftlichen und rechtlichen Lebens Europas und der übrigen Welt mit dem Mangel an Klarheit der Begriffe im Finanzwesen begründen mag, so hoffen wir, daß das für den, der für diese Dinge empfänglich ist, künftig nicht mehr der Fall sein wird.

I. Das Staatsfinanzwesen.

Das Staatsfinanzwesen beruht darauf, daß der Staat im Unterschiede von allen andern Formen der Gemeinschaft diejenige Ordnung der allgemeinen Persönlichkeit ist, in welcher die letztere einerseits als höchste Einheit aller Einzelnen, und andererseits als höchste Form der persönlichen Selbstbestimmung erscheint. Das Princip dieser Selbstbestimmung ist ihre Souveränetät oder Selbstherrlichkeit. Als souveräne Einheit der freien Staatsbürger, welche der letztern angehören, heißt, wie früher gesagt, die Organisation derselben die Verfassung, ihre Thätigkeit die Verwaltung. Damit ist es das Wesen des Staats, auch in seinen Finanzen alle Aufgaben der Einheit in der Gemeinschaft zu umfassen, für alle die materiellen Bedingungen derselben in seinen Einnahmen aufzubringen und die letztern in seinen Ausgaben zu verwenden. Der Wirthschaftsplan des Staatsfinanzwesens muß daher das Gesammtleben auf allen seinen Punkten umfassen, und dabei alle einzelnen Gebiete desselben als eine große, sich innerlich und äußerlich bedingende Einheit setzen. Um das zu können, muß sich der souveräne Wille des Staats auch für sein finanzielles Leben aus der organisirten Gemeinschaft aller Willen bilden, und dadurch den wirthschaftlichen Plan zu einem Systeme finanzieller Gesetzgebung machen, welche wiederum die wirthschaftliche Kraft aller Einzelnen als die Bedingung ihrer Entwickelung anerkennt. Aus dem Verständniß dieser Wechselwirkung zwischen der Souveränetät des verfassungsmäßigen organisirten Staats und der freien Entwickelung seiner Angehörigen entsteht dann für das wirthschaftliche Leben aus dem Finanzwesen die Finanzwissenschaft des Staats, die Staatsfinanzwissenschaft als diejenige Wissenschaft, welche für die Einheit der souveränen Persönlich-

Digitized by Google

keit des Staats und der freien Entwickelung seiner Angehörige auf dem Gebiete des Finanzwesens einerseits die Organisatio desselben, und andererseits die Gesetze, nach welchen die letzte thätig wird, entwickelt. Es ist die Aufgabe unsers vorliegende Werkes, in diesem Sinne das Finanzwesen als Staatsfinan wesen darzustellen.

Es ist keineswegs eine blos formale Forderung, wenn w die Staatsfinanzen von den folgenden Kategorien, namentlich de Finanzen der Selbstverwaltung, so bestimmt scheiden. Im Gegenthe zeigt uns auch die pragmatische Geschichte des Finanzwesens un eigentlich auch die der Finanzwissenschaft, daß auch historisch da eigentliche Finanzwesen mit seinem gesetzlich geordneten Finanzpla überhaupt erst da entsteht, wo sich im Staatsleben das Bewußtsei von dem Dasein und der Organisation selbständiger Staatsfinanze von den übrigen Formen des Finanzwesens in Verwaltung und G setzgebung ebenso positiv scheidet, wie wir es hier theoretisch thu Es ist die historische Entwickelung des Staatslebens überhaupt, d ja zuletzt formell in der Idee der Souveränetät der Staatsgewa über alle Angehörigen gipfelt, welche das angeregt hat, wogegen d obige Auffassung unbedingt auftreten muß, die Vorstellung von de Identität des Staatsfinanzwesens mit dem Finanzwese überhaupt. Für Europa ist, wie wir unten andeuten werden, je Vorstellung, in der sich unsere heutige Theorie bewegt, keine zwei hundert Jahre alt; vorher hat niemand an dieselbe gedach Dann aber, namentlich im 18. Jahrhundert, entsteht mit der abs luten Monarchie der Gedanke, daß eigentlich nur der souveräne Sta ein Finanzwesen habe, und dauert bis zu unserer Zeit. Erst je fängt man an, einen höhern Standpunkt zu suchen. Es wird ab vielleicht schon in unserm Jahrhundert nicht schwer werden, denselbe auf ganz concrete Kategorien zu basiren. Dafür soll aber Folgende dienen.

II. Das Finanzwesen der Selbstverwaltung und sein System.

Gewiß hat die Finanzwissenschaft das Recht, Begriff un Inhalt der Selbstverwaltung als bekannt vorauszusetzen. Allei ebenso gewiß ist es, daß dieselbe bisher nur verhältnißmäßi wenig verarbeitet und auch wenig klar ist. Dennoch läßt sic eine Finanzwissenschaft unserer Zeit ohne die Selbstverwaltun wol kaum mehr denken. Die Natur unserer Aufgabe forder daher, daß wir dasjenige, was wir hier als Grundlage betrachte müssen, mit möglichster Bestimmtheit aussprechen.

Digitized by Google

Auch wir haben den Fehler begangen, die ganze Lehre von dem Finanzwesen der Selbstverwaltung als einen immanenten Theil des Staatsfinanzwesens aufzufassen, obgleich wir dieselbe mit einer gewissen Selbständigkeit dem Staatsfinanzwesen hinzugefügt haben. Wir müssen jetzt erkennen, daß das falsch ist. Die Selbstverwaltung steht auf einem wesentlich andern Standpunkt als der Begriff des Staats, obgleich sie demselben zugleich angehört. Daher hat auch ihr Finanzwesen einen specifisch andern Charakter als das des Staats. Zugleich aber greifen beide wiederum so vielfach und tief ineinander, daß es sehr schwer werden wird, an diesem Orte das Verhältniß ganz klar zu machen. Dennoch müssen wir es versuchen; denn eben jene Selbständigkeit der Selbstverwaltung zwingt uns, die ganze Lehre vom Finanzwesen der letztern von unserer Darstellung im Folgenden auszuscheiden, und dieselbe als selbständigen Theil der Finanzwissenschaft dem Staatsfinanzwesen später hinzuzufügen. So wird es hier nur darauf ankommen, jene Scheidung, die wir für eine wesentliche Bedingung der künftigen Finanzwissenschaft halten, hier wenigstens im allgemeinen zu begründen.

Daß nun eine solche blos formale Scheidung ohne die Bestimmung des Unterschiedes im Wesen von Staat und Selbstverwaltung, und zugleich ohne die Feststellung der Punkte, auf welchen beide wieder eine Einheit bilden, schon an sich ziemlich werthlos wäre, ist klar. Ebenso gewiß aber ist es, daß dieselbe, wenn sie an sich feststeht, gerade im Finanzwesen ihren faßbaren Ausdruck empfangen muß. Und das ist es, was wir hier zu bezeichnen haben.

Dabei nun muß man davon ausgehen, daß der Staat seinem Begriffe nach, wie gesagt, die höchste Einheit aller Lebenskräfte und Lebensaufgaben der Persönlichkeit ist, und daher auch in seine Finanzverfassung und Verwaltung alle Persönlichkeiten, Kräfte und Leistungen aufnimmt. Die Aufgabe des Staats wird dadurch zu einer ihrem Wesen nach unbegrenzten. Alles an sich Unbegrenzte aber ist seinem eigenen Wesen nach gleich. Daher sind alle Leistungen des Staats ihrem Princip nach für alle diejenigen Aufgaben und Lebensverhältnisse ihrem Wesen nach für alle seine Angehörigen gleich, obwol sie ihrem Maße nach verschieden sein mögen. Aus demselben Grunde ist dagegen auch

Digitized by Google

das, was die Einzelnen wiederum an den Staat leisten, im Princip gleich, wenn auch das Maß für die Einzelnen sehr ungleich wird. Sowie man aber vom Staate zum Selbstverwaltungskörper übergeht, empfängt das ganze öffentliche Leben des letztern gerade auf diesen Punkten einen andern Charakter. Derselbe beruht im allgemeinen darauf, daß die Aufgabe jeder Art der Selbstverwaltung eine begrenzte ist, und diese Begrenzung der Aufgabe der Selbstverwaltung ist es, welche unter allem am meisten gerade in dem Finanzwesen derselben zur Erscheinung kommt. Das ist der Standpunkt, von welchem aus das Gleichartige und Ungleichartige beider Kategorien des Finanzwesens, wie wir glauben, leicht verständlich werden.

Denn da die Selbstverwaltungskörper zuerst ebenso gut wie der Staat öffentliche Persönlichkeiten sind, so haben sie so gut wie der letztere zuerst ihren selbständigen Organismus für Finanzverfassung und Finanzverwaltung, mit den Grundsätzen von Einnahme und Ausgabe, wirthschaftlichem Plan und wirthschaftlichem Fortschritt ebenso gut und in ganz ähnlichen Formen wie der Staat; und es folgt demnach, daß die Organisation ihres Finanzwesens um so vollkommener ist, je mehr dieselbe die Ordnungen und Rechtsverhältnisse des Staatsfinanzwesens in sich aufnimmt. Allein hier ist es, wo die im Wesen der Selbstverwaltung liegende Begrenzung sowol in ihrem materiellen Umfang als in ihren Aufgaben die eigentlichen, und dabei zugleich keineswegs einfachen Unterschiede des Finanzwesens beider zuerst begründet. Dabei nun müssen wir, obwol wir alles Eingehende unserer spätern Arbeit überlassen, doch schon hier auf das aufmerksam machen, was die allererste Voraussetzung für ein jedes richtige Verständniß dieses Gebiets des Finanzwesens bildet. Fast ausnahmslos, ja wir möchten direct sagen ausnahmslos, versteht man unter der Selbstverwaltung nur die Verwaltung der Gemeinden. Es ist das an und für sich falsch; am meisten aber für die Lehre vom Finanzwesen, das ohne eine viel weiter gehende systematische Grundlegung hier gar nicht genügen kann. Das, was wir im weitesten Sinne die Selbstverwaltung nennen, zeigt uns vielmehr dieser Auffassung gegenüber ein großes, sowol in seinen Grundlagen als in seiner Ausbildung sehr verschieden gestaltetes System von öffentlich-rechtlichen Formen der

Digitized by Google

Persönlichkeit, und damit ist der Grundgedanke gegeben, der auch dieses Gebiet dereinst beherrschen wird. Es gibt demnach überhaupt auch keinen einfachen Begriff für das Finanzwesen der Selbstverwaltung, und man muß zunächst dieses System der letztern vor Augen haben, ehe man den specifischen Unterschied der erstern von dem eigentlichen Staatsfinanzwesen klar überschauen kann.

Die weitere Entwickelung dieses Systems müssen wir unserer spätern Arbeit vorbehalten. Die allgemeinen Grundzüge dagegen sind schon hier nothwendig.

Das gesammte Gebiet der Selbstverwaltung in ihrem Unterschied von der Regierung zerfällt nämlich zuerst in zwei große, wesentlich verschiedene Grundformen, deren Begriff wir an einem andern Orte („Vollziehende Gewalt", Bd. 2 und 3) als die eigentlichen Selbstverwaltungskörper und als das Vereinswesen genauer entwickelt haben. Beide haben den Charakter und damit auch das Recht von öffentlichen Persönlichkeiten, und es ist demgemäß weder theoretisch zu bestreiten noch praktisch zu bezweifeln, daß jede derselben ihr eigenes Finanzwesen haben muß und haben wird. Das nun, was ihnen in allen ihren Formen wieder gemein ist, ist dabei schon durch ihren staatlichen Begriff überhaupt gegeben. Sie sind beide organische Glieder der Vollziehenden Gewalt des Staats, und daher auf keinem Gebiete wie der Staat souverän in Verfassung und Verwaltung, also auch nicht auf dem ihres Finanzwesens: sie sind vielmehr der Souveränetät des Staats überhaupt und so auch in ihrem Finanzwesen untergeordnet, und diese Unterordnung erscheint wieder theils in dem Rechte irgendeiner Form der staatlichen Bestätigung ihrer Beschlüsse, die sie vermöge ihrer finanziellen Verfassung aufstellen, theils in der vom Staate ausgehenden Oberaufsicht über ihre Verwaltung. Beides nun tritt für Selbstverwaltungskörper und Vereinswesen allerdings in sehr verschiedener Form ein; aber es ist stets in irgendeiner Weise vorhanden. Mit diesem Grundsatz ist nun in diesen beiden Punkten die Grundlage des öffentlichen Rechts für das Finanzwesen aller Selbstverwaltung gegeben. Innerhalb dieses gemeinsamen Rechts erscheint nun die eigentliche Verschiedenheit der Verwaltung dieses ganzen Gebiets des Finanzwesens, für welche wir an dieser Stelle nur die allgemeinsten Grundzüge aufstellen können.

Digitized by Google

Betrachtet man nun die erste Gruppe der Selbstverwaltungskörper für sich, so enthält dieselbe drei Grundformen, welche wir an anderer Stelle als das Land, die Gemeinde und die Körperschaft bezeichnet haben. Dem entsprechend hat jede dieser drei Grundformen wieder ihre eigene Ordnung, zunächst für ihre Finanzverfassung, die wir hier nicht verfolgen können, obwol sie im höchsten Grade verschieden ist. Noch verschiedener aber ist ihre bezügliche Finanzverwaltung, und hier eröffnet sich uns ein Gebiet, das wir nur berühren dürfen, wenn wir nicht unsere Grenze fast maßlos überschreiten wollen. Der Grundsatz jedoch, der dasselbe auf allen Punkten beherrscht und der am letzten Orte all jene Verschiedenheiten erzeugt und zugleich erklärt, ist einfach. Wir dürfen ihn, obwol wir damit dem Folgenden vorgreifen, schon hier mit wenigen Worten bestimmen.

Die Verwaltung des Landes ist zunächst derjenigen des Staats in allem wesentlichen gleichartig, und fast nur örtlich beschränkt; demgemäß ist die fast ausschließliche Quelle der Einnahmen der Landesfinanzen, wie im Staate, die Landessteuer. Daß dabei das Wort Land höchst verschiedene, theils historische, theils administrative Verwaltungs- und damit Finanzgebiete in den verschiedenen Staaten bezeichnet, bedarf keiner Erklärung. Dennoch fallen zuletzt die Counties in England, die Departements in Frankreich, die Provinzen in Preußen, die Königreiche und Länder in Oesterreich und andere Kategorien in denselben Grundgedanken, dessen weitere Verfolgung wir später zu versuchen haben werden. Weit gleichartiger jedoch ist in den europäischen Staaten die zweite Grundform der Selbstverwaltungskörper, die Gemeinde. Und auch für sie muß die Betrachtung ihres Finanzwesens von der ihrer öffentlichen Aufgaben ausgehen.

Denn diese Verwaltung der Gemeinde hat zwei Aufgaben; die eine ist eine örtlich vertheilte und empfängt damit stets einen verschiedenen Werth für ihre Angehörigen, wie in Bauten, Straßen, Beleuchtung, Sicherheitsdienst und andern; die andere ist eine für alle Angehörigen grundsätzlich gleiche, wie im Unterrichts- und Gesundheitswesen. Es folgt daraus der principielle Unterschied zwischen den beiden Hauptquellen aller Einnahmen der Gemeindefinanzen, auf dessen weiterer Entwickelung alle

Digitized by Google

Theorie und Praxis des Gemeindefinanzwesens beruhen wird, daß die Herbeischaffung der Mittel für das erste Hauptgebiet der Gemeindeverwaltung gleichfalls nach der örtlich verschiedenen Benutzung der Gemeindeleistungen vertheilt werden soll, und das kann nur durch die rationelle Entwickelung des Gebührenwesens geschehen; für das dagegen, was wir die staatsbürgerlichen Leistungen der Gemeindeverwaltung nennen müssen, müssen die Mittel durch die Besteuerung beschafft werden. Das nun ist es, was dem Gemeindefinanzwesen seinen specifischen Charakter gibt. Während in Staat und Land die Steuern die Grundlage der ganzen Finanzwirthschaft bilden, ist in der Gemeinde das Gemeindegebührenwesen die eigentliche — sagen wir sogleich die zukünftige — Basis des Gemeindefinanzwesens. Man muß es uns erlassen, die eingehende Begründung und Entwickelung dieser Auffassung hier weiter zu verfolgen. Aber schon das Obige zeigt, daß es nicht thunlich ist, dieses Gemeindefinanzwesen mit seinem doppelten Inhalt einfach an das Staatsfinanzwesen anzuschließen; nur auf einem Punkte nimmt das letztere die Gemeinde direct in sich auf, und das ist da, wo die Gemeinde als Finanzkörper dem executiven Organismus des staatlichen Steuerwesens als Steuerbemessungs- und Steuererhebungsorgan angehört, was aber mit dem selbständigen Gemeindefinanzwesen nichts zu thun hat. Das wird unten darzustellen sein. So muß dieses Gebiet nunmehr als ein zweites eigengeartetes neben dem Landesfinanzwesen dastehen.

Wiederum wesentlich von beiden verschieden ist das Finanzwesen dessen, was wir als die Körperschaften in der Verwaltungslehre zusammenfassen. Das Wesen der Körperschaften besteht darin, vermöge eines bestimmten Kapitals einen bestimmt begrenzten Verwaltungszweck zu verwirklichen. Etwas Aehnliches hat Brinz in seinem „Zweckvermögen" empfunden. Auch dieser Gedanke muß auf anderer Stelle seine weitere Entwickelung empfangen. Hier muß nur festgestellt werden, daß es zunächst im Sinne des Finanzwesens drei Grundformen aller solcher Körperschaften gibt; wir nennen sie kurz die eigentlichen Korporationen, die Stiftungen, und die öffentlichen Fonds. Wie sie verschieden und worin sie wieder gleichartig sind, können wir hier nicht verfolgen. Allein der Charakter ihrer specifischen Finanz-

Digitized by Google

verwaltung besteht darin, daß sie, weil sie überhaupt keine Verwaltungsaufgabe für die Gesammtheit aller Staatsangehörigen, sondern immer nur für einen ganz bestimmten Kreis innerhalb derselben vollziehen, auch niemals ihre Finanzverwaltung auf Steuern begründen kann, sondern zunächst auf den Ertrag ihres Vermögens in Rente und Zins, und dann in zweiter Reihe auf das Analogon der Gebühren für ihre Leistungen an Einzelne angewiesen sind, wie etwa die Collegiengelder an den Universitäten, die Taxen in den öffentlichen Hospitälern, etwaige Eintrittsgelder und dergleichen. Es bildet dies Ganze ein wenig bekanntes und doch hochwichtiges Gebiet; der Punkt, auf welchem dasselbe dann mit der Staatsfinanzverwaltung direct zusammenhängt, ist wieder allen diesen Körperschaften gemeinsam. Er liegt in der Verbindung ihres speciellen Verwaltungsgebiets mit den allgemeinen Aufgaben der Staatsverwaltung überhaupt, welche dann allerdings wieder sehr verschieden ist, je nach der Natur und dem Umfang der erstern. Auch das bedarf besonderer Bearbeitung.

Das sind die drei Gebiete, in denen der Begriff der Selbstverwaltung überhaupt des Finanzwesens für die Gruppe der Selbstverwaltungskörper erscheint. Wesentlich anders ist die Natur dieses Finanzwesens im Vereinswesen gestaltet. Auch hier ist ein klares Bild nur durch das Eingehen auf die allgemeinen Grundlagen erreichbar. Wir begnügen uns damit, die leitenden Gedanken an diesem Orte festzustellen.

In dem ganzen weiten Gebiete des Vereinswesens haben nur bestimmte Arten des letztern das, was wir ein öffentliches, das ist also unter der Oberaufsicht der Staatsgewalt stehendes Finanzwesen nennen. Wir haben in der Lehre vom Vereinswesen diese Art als die Kategorien der Verwaltungsgesellschaften bezeichnet. Es sind das im Unterschiede von den Erwerbsgesellschaften diejenigen gesellschaftlichen Unternehmungen, welche auf Grundlage ihres eigenen Kapitals eine Verwaltungsfunction vollziehen und sich durch die Vollziehung dieser Function einen Erwerb für ihre Mitglieder schaffen. Das ist es, wodurch die auch für jede solche Gesellschaft nothwendige und planmäßige Berechnung ihrer Einnahmen und Ausgaben den Charakter einer bestimmten Art des Finanzwesens annimmt, in-

Digitized by Google

dem diese Verwaltungsgesellschaften in ihren finanziellen Beschlüssen wie in ihrer finanziellen Verwaltung direct der Genehmigung und der Oberaufsicht des Staats, aus dessen Aufgaben sie ihren Erwerb machen, unterworfen sind. Die beiden Hauptbeispiele sind die Eisenbahnen und die Notenbanken. Es ist klar, daß das Staatsfinanzwesen beider nicht entbehren kann, und daß sie daher in jedem System der Staatsfinanzwissenschaft wieder ihren eigenen Platz finden. Natürlich werden wir ihnen darum später wieder begegnen. Das aber, weshalb wir ihnen innerhalb der Selbstverwaltung ihren eigenen Platz geben müssen, besteht darin, daß diese Verwaltungsgesellschaften als juristische Persönlichkeiten in demjenigen, was wir ihre Statuten und ihre Organisation nennen, ihre eigene Finanzverfassung und Finanzverwaltung besitzen, die darum dem allgemeinen Begriffe des Finanzwesens angehören, weil sie mit ihren Einnahmen, Ausgaben und Wirthschaftsplan ebenso wie die Selbstverwaltungskörper eine öffentlich-rechtliche Function vollziehen, und daher ihre Rechtesordnung auch in finanzieller Beziehung als ein Theil des Verwaltungsrechts anerkannt ist. Daß dabei wieder auch die finanzielle Ordnung von Eisenbahnen und Notenbanken vermöge dieser ihrer Verwaltungsaufgabe wesentlich verschieden sein muß und verschieden ist, ist kein Zweifel. Alles das aber fordert seine selbständige Behandlung, die wir denn seinerzeit mit derjenigen der übrigen Selbstverwaltung zu verbinden haben werden. Alle eigentlichen Vereine gehören schließlich dem Begriffe des Finanzwesens nur so weit an, als sie zu einer Veröffentlichung ihrer Finanzverwaltung gezwungen sind, welche wenigstens da grundsätzlich anerkannt und auch gefordert werden muß, wo sie von den Staatsfinanzen eine Geldunterstützung erhalten. Zu diesen Vereinen gehören vorzugsweise die großen Gruppen der Bildungsvereine und der Hülfsvereine, die von der Wissenschaft noch immer ihre selbständige, wahrlich nicht unwichtige Behandlung zu fordern haben.

Es ist nun wohl klar, daß alles, was wir hier über das Finanzwesen der Selbstverwaltung gesagt haben, nur auf eine kurze Bezeichnung des Princips und des Systems desselben Anspruch machen kann. Daß aber die bisherige einfache und unverarbeitete Verbindung desselben mit dem Staats-

Digitized by Google

finanzwesen nicht mehr genügen darf, scheint wol nicht weniger klar. Es soll später versucht werden, diesem so wichtigen Gebiete seine eigene Behandlung zu geben. Dasselbe aber gilt nun auch für die beiden folgenden Kategorien des Finanzwesens im weitesten Sinne.

Von dem obigen Standpunkt aus wird es nun wol motivirt erscheinen, wenn wir auf das, was wir in den frühern Auflagen über die Selbstverwaltung gesagt haben, hier nicht weiter verfolgt wird. Es hat dasselbe daneben zugleich viel zu sehr den Charakter der Unvollständigkeit auch in Beziehung auf die Literatur, die übrigens in der neuern Zeit bedeutende Anstrengungen gemacht hat, namentlich das Gemeindefinanzwesen eingehender und selbständig zu behandeln. Aus naheliegenden Gründen hat dieselbe jedoch selbst auf diesem beschränkten Gebiete sich wieder beschränkt, und fast ausschließlich innerhalb des Gemeidefinanzwesens nur das Gemeindesteuerwesen, und auch dieses fast ohne weitere Vergleichung der Verhältnisse der verschiedenen europäischen Staaten behandelt. Die Bedeutung dieses ganzen Gebiets ist jedoch schon jetzt anerkanntermaßen so groß, daß es werthlos wird, mit einzelnen Bemerkungen über das hinwegzugehen, was hier durch Parieu, Brasch, Morpurgo, Göschen, Gneist, Bilinski u. a. bereits geleistet ist. Die eigentliche Aufgabe der obigen Darstellungen bestand nur darin, das festzustellen, worauf unserer Ueberzeugung nach zuerst alles ankommt, für das Finanzwesen der Selbstverwaltung überhaupt den Begriff und die ersten Elemente des systematischen Inhalts festzustellen, und damit dieses große Gebiet, dessen einschneidende Bedeutung für Staats- und Volkswirthschaft gegenwärtig ohnehin wol von niemand mehr bezweifelt wird, endgültig aus der bisherigen Vermengung mit dem Staatsfinanzwesen abzulösen und es zu einer Aufgabe künftiger selbständiger Wissenschaft zu machen. Vielleicht aber, daß dadurch die Lehre vom öffentlichen und vom Staatsrecht eine Veranlassung nimmt, zu constatiren, daß es eine bereits vorhandene Wissenschaft von der systematischen Ordnung des Begriffs und des Rechts von Selbstverwaltung und Vereinswesen gibt, die für die Finanzwissenschaft und Steuerreformbestrebungen unserer Zeit sich sogar als recht „praktisch" erweisen dürfte, wenn man sie kennen zu lernen die Mühe nicht scheuen mag.

III. Das Bundesfinanzwesen und seine Formen.

Auch für das Folgende betreten wir ein Gebiet, dessen Voraussetzungen wir als gegeben, dessen Inhalt wir aber allerdings als eine neue und selbständige Aufgabe unserer Wissenschaft ansehen müssen. Und auch hier kann es nach dem Plane

Digitized by Google

unserer Arbeit nicht darauf ankommen, dasselbe irgendwie zu erschöpfen. Wir müssen uns damit begnügen, es von der allgemeinen Vorstellung von Finanzwesen und Finanzwissenschaft loszulösen, und ihm seine sowol theoretische als praktische Selbständigkeit in den Kategorien zu geben, welche die Grundlage seiner wissenschaftlichen Behandlung sind.

Das, was wir das Bundesfinanzwesen nennen, ist von dem Staats- und Selbstverwaltungswesen so tief verschieden, und hat daher in seinen analogen Verhältnissen von Finanzverfassung, Finanzverwaltung und Finanzrecht eine so selbständige Ordnung, daß es nicht füglich thunlich sein wird, dasselbe künftig in der allgemeinen Finanzwissenschaft nicht in seiner Eigenart zu berücksichtigen.

Seine selbständigen Grundlagen sind einfach.

Die große Idee der Gemeinschaft und Einheit des menschlichen Lebens, welche sich bereits in Selbstverwaltung und Staat verwirklicht, geht seinem Wesen nach auch über den letztern hinaus, und schafft sich eine Form ihres Daseins indem sie Gemeinschaften und Einheiten der Staaten erzeugt. Indem die Wissenschaft die Erscheinungen verfolgt, welche diesem Gebiete des Weltlebens gehören, treten drei Kategorien auf, unter denen sie die mannichfachen Verschiedenheiten der einzelnen Formen zusammenfassen muß. Wir müssen diese Kategorien unsererseits hier charakterisiren, weil auch das Finanzwesens ohne sie weder zur Vollständigkeit noch zur rechten Klarheit gelangen kann, und die bisherige Bearbeitung des Völkerrechts nur wenig Rücksicht auf die aus ihnen sich ergebenden wirthschaftlichen Consequenzen genommen hat.

Wir bezeichnen dieselben als die Bündnisse, die Staatenbunde und die Bundesstaaten. Ohne uns auf die vielbestrittenen Einzeldefinitionen einzulassen, muß es uns genügen zu sagen, daß die Bündnisse die Gemeinschaft souveräner Staaten für einen einzelnen, bestimmten und damit temporären Zweck enthalten, der Staatenbund für den dauernden und allgemeinen Zweck der Erhaltung der Selbständigkeit der verbündeten Staaten geschlossen wird, bei welchem jedoch der einzelne Staat in Beziehung auf seine Leistungen für diesen Zweck seine volle Souveränetät beibehält, während im Bundesstaat die Herstellung

Digitized by Google

der Bedingungen für den Bundeszweck einem selbständigen Organ übertragen wird, dessen bundesmäßig geordneter Function jeder Bundesstaat von seiner an sich souveränen Verwaltung so viel übergibt, als derselbe für den Bundeszweck zu leisten hat. Die Uebergänge von der einen Kategorie zur andern sind dabei, vermöge des Wesens aller Verfassung und Verwaltung, so vielfach und so fein, daß jede Völkerrechtslehre am letzten Orte stets gezwungen wird, an die Stelle scharfer Definitionen den Gedanken der lebendigen Bewegung und Entwickelung jeder Einheit, also auch der des Staatenlebens in ihrer unerschöpflichen Vielgestaltigkeit festzuhalten.

Für uns kommt es dabei nur darauf an, den Punkt zu bestimmen, auf welchem diese ganze Entwickelung zu einer besondern Gestalt des Finanzwesens wird.

Lassen wir nun hier alle andern Fragen beiseite, so ist es gewiß, daß sich in jeder seiner drei Kategorien ein Gebiet ergibt, auf welchem die Leistungen der einzelnen jenen drei Arten der Gemeinschaften gehörigen Staaten zu einer auf Geld reducirbaren Verpflichtung gegen die Gemeinschaft wird. Eine solche Verpflichtung nun, indem sie schließlich durch das Finanzwesen der einzelnen Staaten erfüllt wird, erzeugt damit nur zunächst ein auf den eigenen Staat bezügliches finanzielles Verhältniß, das jedoch bei den bloßen Bündnissen für zeitlich begrenzte Zwecke selbst nur als eine einmalige vertragsmäßige Leistung erscheint, und daher zwar dem Finanzwesen des einzelnen Staats in Einnahme, Ausgabe und Haushalt angehört, wie bei Subsidien, Kriegsentschädigungen und etwaigen Tributen, aber kein eigenes Finanzwesen erzeugt. Anders ist es dagegen bei dem Staatenbunde und dem Bundesstaate. Wir verstatten uns, ohne uns auf weitere Untersuchungen über diese Lehren des Völkerrechts hier einzulassen, unsern eigentlichen Gegenstand blos darum kurz zu bezeichnen, damit ihm in eben diesem Völkerrechte seine Stellung künftig behalten bleibe.

1) Das Finanzwesen des Staatenbundes.

Aus dem Staatenbunde nämlich entsteht das, was wir das Finanzwesen des Staatenbundes nennen, da, wo die verbündeten Staaten für ihren dauernden Zweck dauernde, vertrags-

Digitized by Google

mäßig bestimmte Geldleistungen zu machen haben. Diese bundesmäßigen Geldleistungen, von welchem Betrage immer sie sein mögen, erscheinen dann für jeden einzelnen Staat wieder als ein Theil seines Finanzwesens und der Staatenbund ist damit von jeder Theilnahme an der Gesetzgebung und Verwaltung dieses staatlichen Finanzwesens der einzelnen Staaten grundsätzlich ausgeschlossen. Die Forderung des Staatenbundes geht nur dahin, daß die betreffende finanzielle Leistung überhaupt vertragsmäßig geschehe; wie sie aufgebracht wird, berührt denselben gar nicht; jede Frage danach in Gesetzgebung und Verwaltung ist durch das Princip der Souveränetät grundsätzlich ausgeschlossen. Bei diesen finanziellen Leistungen innerhalb eines solchen Staatenbundes aber kann nun sehr wohl die Vertheilung der betreffenden finanziellen Einnahmen des Staatenbundes, die also für jeden einzelnen Staat nur als ein Theil seiner Einnahmen oder Ausgaben erscheinen, und selbst die specielle Verwendung für einen bestimmten innerhalb des Staatenbundes liegenden Zweck irgendeinem selbständigen Organ übertragen werden, welches alsdann jene Einnahmen empfängt, sie an die einzelnen Staaten eventuell vertheilt, oder sie sonst ihrer Bestimmung zuführt. Damit entsteht dann ein selbständiges Finanzwesen des Staatenbundes, allein ein Finanzwesen, welches keine Finanzverfassung, sondern nur eine Finanzverwaltung enthält, das heißt daß ein solches Organ weder eine gesetzgebende noch ein vollziehende Gewalt besitzt, sondern blos als eine administrative Organisation für den Staatenbund erscheint, der freilich Einnahmen, Ausgaben, Plan und Haushalt hat, aber weder etwas verfügen noch etwas vollziehen kann, und deshalb auch keine andere Verantwortlichkeit als die rechnungsmäßige hat. — Daß die äußere Grenze zwischen diesem Staatenbundes- und Bundesstaatsfinanzwesen namentlich an einzelnen Fällen nicht schroff gezogen werden kann, ändert in dem Wesen der Sache denn doch nichts. In der That gelangt aber das letztere erst bei dem eigentlichen Bundesstaate zur klaren Formulirung.

2) Das Finanzwesen des Bundesstaats.

Unter dem Bundesstaate nämlich verstehen wir diejenige Einheit souveräner Staaten, in welcher für die gemeinsamen und

Digitized by Google

dauernden Aufgaben der Bundesstaaten von denselben ein eigenes Organ geschaffen wird, dem derjenige Theil der Souveränetät übertragen ist, den jeder einzelne Staat seinerseits aufgeben muß, um durch die Gemeinsamkeit aller den gemeinsamen Zweck zu erreichen. Da nun für das Gebiet dieser Zwecke die an sich jedem Staate gehörende Souveränetät aufgegeben wird, so muß jenes einheitliche Organ des Bundesstaats für seine Aufgabe selbst den Charakter und das Recht der staatlichen Souveränetät und für die Organisation seiner Einheit die drei Grundformen aller Persönlichkeit besitzen, oder wie wir sagen, es muß dasselbe die beiden elementaren Kategorien des Staatswesens in sich enthalten, das heißt, es muß in seiner Weise eine Verfassung mit gesetzgebender und vollziehender Gewalt, und es muß eine Verwaltung haben, und indem es eine Verwaltung besitzt, muß es auch innerhalb derselben alle fünf Gebiete, die wir früher dargestellt haben, bis zu demjenigen Grade umfassen, in welchem der Bundesvertrag an die Bundeseinheit die Souveränetät der Bundesmitglieder übertragen hat. Nun müssen wir die weitere Entwickelung des daraus sich ergebenden Rechtssystems andern Untersuchungen überlassen; allein es ist klar, daß nach diesem Begriffe des Bundesstaats dasjenige Organ, welches die Einheit desselben enthält, nothwendig auch das Analogon der Finanzgesetzgebung und Finanzverwaltung, also ein eigenes Finanzwesen des Bundes enthalten muß. Natürlich wird nun je nach der Organisation des Bundes sowol diese Gesetzgebung als diese Verwaltung eine sehr verschiedene sein, und auch sehr verschiedene Grenzen besitzen. Man kann daher für dieses ganze Gebiet nur noch wenig allgemein Gültiges sagen; man wird vielmehr hier sofort, wenn die obigen Kategorien feststehen, zur Darstellung der einzelnen bundesstaatlichen Gestaltungen übergehen, die denn allerdings verschieden genug ausfallen, wie diejenige Deutschlands neben Oesterreich-Ungarn, der Schweiz, Schweden und Norwegen, Nordamerika. Es kann nicht unsere Aufgabe sein, uns auf diese Erscheinungen im einzelnen einzulassen. Wir beschränken uns auf den Punkt, welcher der Lehre vom Finanzwesen in seiner allgemeinsten Bedeutung angehört. Alles Bundesfinanzwesen nämlich wird nach dem Obigen gerade wie jeder andere Theil der Verwaltung der Bundesstaaten darauf

Digitized by Google

beruhen, daß sich vermöge des Bundes, und bestimmt nach dem Bundesrechte, innerhalb des an sich selbständigen Finanzwesens jedes einzelnen Bundesstaats eine Linie zieht, bis zu welcher die Finanzgesetzgebung und Verwaltung der einzelnen Staaten noch der vollen Souveränetät der letztern angehört, jenseit deren aber die Bundesgesetzgebung und die Bundesverwaltung zu einem selbständigen Bundesfinanzwesen mit eigener Einnahme, Ausgabe und Bundesbudget wird. Und wie nun in allen übrigen Dingen diese Linie je nach der Individualität des betreffenden Bundesstaats eine oft sehr verschiedene ist, so ist das auch speciell für das Bundesfinanzwesen der Fall. Dafür nun können wir an dieser Stelle nicht weiter gehen, als bis zu dem Satze, den wol keine Lehre vom öffentlichen Rechte bestreiten wird, obwol dieselbe noch kaum genau erschöpft worden ist. Das Wesen des Bundesstaats nämlich hat es fast unbewußt mit sich gebracht, daß man mit gutem Recht bei jeder solchen Staatenordnung von einer „Bundesverfassung" als Analogon der Staatsverfassung redet. Es folgt für unser Gebiet, daß somit das Bundesfinanzwesen nothwendig ein Theil dieser Bundesverfassung sein wird, und daß Grenze und Inhalt desselben, weil es sich dabei um souveräne Staaten handelt, dem Völkerrechte im weitesten Sinn angehören muß. Und hier nun müssen wir für das ganze Gebiet des letztern einen Grundsatz aufstellen, dessen weitere Verfolgung in der That uns über die formalen Grenzen von Völkerrechts-Definitionen hinausführt. So wie man nämlich von einem selbständigen, und damit bundesverfassungsmäßigen Bundesfinanzwesen im Unterschiede von dem Finanzwesen eines Staatenbundes spricht, bildet das erstere alle Kategorien des Staatsfinanzwesens in sich aus, und wird zu einem selbstthätigen Finanzorganismus. Dieser Finanzorganismus hat daher, was bei dem Staatenbunde nicht möglich ist, zuerst nicht blos die allgemeinen Kategorien von Finanzgesetzgebung und Verwaltung mit eigenem Haushalt, Einnahmen, Ausgaben und ihrem verfassungsmäßigen Finanzrecht, sondern er besitzt auch alle einzelnen Kategorien des Einnahmewesens der Staatsfinanzen. Das Bundesfinanzwesen hat daher ein eigenes Bundesvermögen, dann hat es specielle Bundeseinnahmen, und zwar nicht blos Bundesregalien und Bundesgebühren, sondern auch ein Bundessteuerwesen,

Digitized by Google

und endlich ein Bundescreditwesen. Das Bundesfinanzwesen ist damit in der That ein durchaus staatlich organisirtes Gesetzgebungs- und Verwaltungsgebiet mit seinem für jeden seiner Theile selbständig anerkannten Finanzrecht, sodaß sich aus diesem Bundesfinanzwesen eine ganz selbständige Gestalt der Finanzwissenschaft entwickelt. Historische Gründe haben es nun bewirkt, daß man das Bundesrecht überhaupt, speciell aber die Bundesfinanzlehre, mit der Darstellung des öffentlichen Rechts der betreffenden Einzelstaaten als zu denselben gehörig zu behandeln pflegt. In der That gehört aber das alles jener höhern Aufgabe des Völkerrechts, welche sich nicht mehr in dem rechtlichen Gegensatze von Staat zu Staat erschöpft, sondern die wahre Idee des Völkerrechts als die Entwickelung der Gemeinschaft des Weltlebens zur Rechtsordnung derselben erkennt. Doch das verfolgen wir hier nicht. Wohl aber folgt daraus, daß nunmehr indem sich vermöge des Bundesfinanzwesens innerhalb jedes einzelnen Bundesstaats ein doppeltes und an sich gleichberechtigtes Finanzwesen in Gesetzgebung und Verwaltung entwickelt, nun auch der Gegensatz der Souveränetät der einzelnen und des Bundesstaates, und mit ihm der unausbleibliche Kampf beider miteinander, den wir in allen andern Dingen nicht verfolgen, sich auch auf dem Gebiete des doppelten Finanzwesens zum Ausdruck bringt. Dabei wird jedem klar sein, daß das, was wir die positive Bundesfinanzgesetzgebung und Verwaltung nennen, denn doch zunächst nur einen zeitlich gegebenen Moment und Zustand in der nie ruhenden Bewegung abgibt, welche in dem Wesen jenes Gegensatzes liegt, und beständig einerseits nach der Entwickelung des Bundeswesens zur völligen Herrschaft, andererseits nach der Erhaltung der Souveränetät jedes Bundesstaats innerhalb des Bundes strebt. Es ist unmöglich, daß nicht jeder der einem solchen Bundesstaate angehört, sei es nun Deutschland, Oesterreich-Ungarn, Amerika oder ein anderer, diesen Gegensatz fühlen und verstehen sollte. So wie daher aus der Finanzgesetzkunde des Bundesfinanzwesens in den bisherigen deutschen Behandlungen der Sache — andere Staaten besitzen überhaupt keine — eine Finanzwissenschaft des letztern wird, so wird dieselbe neben der Thatsache des Bundes und seiner bestehenden Rechtsordnung auch in dem Finanzwesen des-

Digitized by Google

selben die Kräfte sich zur Anschauung bringen, welche jenen Gegensatz und seine Bewegung beherrschen. Und hier wird sich für die künftige wissenschaftliche Forschung ein neues und reiches, zugleich aber auch ein höchst praktisches Gebiet der Finanzwissenschaft als Theil des Völkerrechts entwickeln, das man dann weder blos mit juristischen Untersuchungen noch mit beiläufigen Abmachungen erledigen wird. Wir nun müssen uns damit begnügen, an diesem Orte das kurz anzudeuten, was uns als der leitende Gedanke für eine solche höhere wissenschaftliche Anschauung des Bundesfinanzwesens im obigen Sinne, als die Souveränetät der Kräfte und Erscheinungen, die aus jener innern, oft langsamen, aber nie ruhenden Bewegung derselben hervorgehen, erscheint. Die enge Verbindung dieser Sätze mit dem Begriffe des Finanzwesens wird dabei wol klar genug sein.

Jedes Bundesfinanzwesen *beginnt* mit der Vorstellung, daß dasselbe nur Leistungen der einzelnen Staaten an den Bund enthalte, und erst langsam kommt es den letztern zum Bewußtsein, daß sie auch mit ihrem Finanzwesen zum Theil unter der, in dieser oder jener Weise organisirten, aber immer gleichfalls souveränen Finanzgewalt des Bundes stehen. Erst wo diese Erkenntniß klar wird, fängt auch die höhere Bedeutung des Bundesfinanzwesens an, als Gegensatz und Kampf zwischen der Einzel- und der Bundessouveränetät zum Ausdruck zu gelangen.

Das, was in einem solchen Proceß dem Bunde vom rein finanziellen Standpunkt aus die feste Grundlage seiner Existenz gibt, ist dann das Dasein, die Art und der Umfang des *Bundesvermögens*, namentlich deshalb, weil dasselbe naturgemäß in demjenigen Besitze zur Geltung gelangt, der dem *Heerwesen* des Bundes, und damit seiner selbständigen *staatlichen Kraft* angehört. Je größer dieser Bundesbesitz (Festungen, Marine, selbständige Länder) ist, desto fester ist der Bund; derselbe ist für die Dauer sogar wichtiger, als die Ordnungen des bundesmäßigen Oberbefehls über das Heerwesen.

Bundesschulden dagegen haben für den Bund fast gar keine andere erhaltende Kraft, als die der Interessen und Wünsche der Bundesgläubiger.

Bundesregalien und *Bundesgebühren* erscheinen als

Digitized by Google

bloße Verwaltungsmaßregeln, und bedeuten für den Bund meist nichts als die Ursache zu einzelnen finanziellen Streitigkeiten.

Entscheidend dagegen ist das Bundessteuerwesen. Die Grundlagen für die richtige Beurtheilung desselben sind keineswegs einfach, und gerade darum ist die wissenschaftliche Behandlung der auf dasselbe bezüglichen Fragen von so großer Wichtigkeit.

Denn gerade hier erlangt jener Unterschied zwischen den directen und indirecten Steuern eine weit über das bloße Steuerwesen hinausgehende Bedeutung; ja wir möchten auf diesem Punkte sagen, daß durch denselben hier erst das zur Erscheinung gelangt, was wir die staatenbildende Kraft des Steuerwesens nennen.

Diese letztere nun beruht ihrerseits darauf, daß die directen Steuern ihrem staatlichen Wesen nach dadurch entstehen, daß jeder Staat unbedingt die finanziellen Mittel seiner eigenen Verwaltung, und das ist die seiner staatlichen Existenz, an das knüpft, was ebenso dauernd ist als er selbst, das ist an die verschiedenen Formen des Kapitalbesitzes. Die directen Steuern erscheinen von diesem Standpunkt aus als die Grundlage und Gewähr der souveränen Existenz des Staats. Die indirecten Steuern dagegen, in Art und Ertrag mit dem vom Besitze abgetrennten Leben und der Entwickelung des Individuums innig verbunden und beständig wechselnd, sind beweglich und fortschreitend wie die letztern; daher sind sie im Finanzwesen der finanzielle Ausdruck und zugleich die finanzielle Bedingung der staatlichen Entwickelung jedes Staats.

Es folgt daher, daß die Frage nach der Grenze zwischen dem souveränen Finanzwesen des Einzelstaats und dem gleichfalls souveränen des Bundesstaats stets in ihrer letzten Grundlage dadurch entschieden wird, daß dem Staatsfinanzwesen in Verfassung und Verwaltung stets das directe Steuerwesen angehören muß, während das Bundesfinanzwesen seiner Natur nach auf das indirecte Steuerwesen angewiesen erscheint.

Eine absolute Grenze zwischen beiden ist allerdings volks- und staatswirthschaftlich überhaupt nicht zu ziehen, finanziell dagegen steht sie vollkommen fest. Solange nun das Bundes-

Digitized by Google

finanzwesen zu seinem Inhalt nur noch das indirecte Steuerwesen hat, erhält sich der Charakter des Bundesstaats auch finanziell als ein unzweifelhafter; sowie dagegen die Bundesverfassung die Bundesgewalt auf die directe Besteuerung überträgt, beginnt das Aufgehen der einzelnen Staatssouveränetät in der Bildung eines einheitlichen Staatswesens mit seiner alleinigen Souveränetät.

Ein guter Theil des öffentlichen Interesses an dem Finanzwesen in jedem Bundesstaat, namentlich in Deutschland und Oesterreich, beruht deshalb darauf, daß die Bevölkerungen in allen Steuerfragen eben diese Bedeutung der Frage nach dem Bundesfinanzwesen verstehen lernen. Wir glauben das für jede Behandlung dieses Gebietes mit Nachdruck betonen zu müssen. Denn in der That werfen die obigen Sätze ihr Licht nicht blos auf die Frage nach dem Verhältniß der directen und indirecten Steuer, sondern man lernt von ihnen ferner auch zwischen den beiden Grundformen der indirecten Besteuerung an und für sich, das ist dem Zolle und der Verzehrungssteuer, in allen ihren Formen scheiden. Denn nicht blos im Sinne der Besteuerung, sondern auch im Sinne der Entwickelung des Bundeswesens ist der Uebergang vom Zolle zur Verzehrungssteuer ein hochwichtiger, politischer Act, und es wird mit jedem Tage nothwendiger, sich seine staatenbildende Tragweite klar zu vergegenwärtigen. Und deshalb sollen schon hier auch die folgenden leitenden Grundsätze ihren Platz finden.

Wenn bei diesem Finanzwesen des Bundesstaats nämlich die der Bundesgewalt überwiesenen Einnahmen zuerst aus den Zöllen nicht ausreichen und dann bei weiterer Entwickelung auch die indirecten Steuern nicht genügen, so sind für das Bundesfinanzwesen zwei Wege möglich.

Entweder wird der Finanzbedarf, der über den Ertrag der Zölle und der indirecten Bundessteuern hinausgeht, nach irgendeinem Vertheilungsfuße den einzelnen souveränen Bundesstaaten zugewiesen, und diese haben denselben dann bei den Bundesfinanzen mit der bestimmten auf sie fallenden Summe zu decken, ohne daß die Bundesgewalt irgendeinen Einfluß auf diejenigen finanziellen Maßnahmen oder Besteuerungsordnungen haben darf, vermöge deren der Einzelstaat diese Summe aufbringt. Diese

Digitized by Google

Form des Betrages heißt dann (in Deutschland) der Matricularbeitrag, die Ordnung, in welcher der letzte bestimmt wird, die Matrikel, und somit beruht das ganze Bundesfinanzwesen fast immer auf einer zweifachen Gestalt der Bundeseinnahmen, dem Bundessteuerwesen und dem Bundesmatricularwesen, in welchem dann verfassungsmäßig das letztere den Ausfall des erstern decken muß. Dieser (Matricular-) Beitrag kann daher nie ein bestimmter sein; immer aber wird er als ein Theil der der Einzelsouveränetät ausschließlich überwiesenen eigenen Besteuerung derselben erscheinen.

Oder der Bund geht einen Schritt weiter und ersetzt den Matricularbeitrag, den das Staatsfinanzwesen durch directe Steuer erhebt und an die Bundesfinanzen abführt, durch eine eigentliche Bundessteuer. Eine solche eigentliche Bundessteuer, die damit an die Stelle der Verpflichtung zum Matricularbeitrag tritt, kann dann nur eine Einkommensteuer sein. Eine solche Einkommensteuer muß dann in der Art bemessen werden, daß sie in der Hauptsache nur so viel Einnahme liefert, als sonst der Matricularbeitrag den Bundesfinanzen zu liefern bestimmt war. Alsdann aber wird es zur Lebensfrage des Bundes und seiner Entwickelung, wer dieselben zuerst bewilligt, dann wer sie bemißt, und endlich wer sie erhebt. Ist dabei auch die Erhebung derselben Aufgabe der Organe des Bundesfinanzwesens, so ist die Bundeseinheit bei derjenigen Grenze angelangt, welche überhaupt noch einen Begriff des Bundesstaats zuläßt; jenseit dieser Linie beginnt die Auflösung aller Einzelsouveränetät. Wir meinen, daß alles das der ernstesten Beachtung in allen Bundesstaaten, namentlich aber in Deutschland und Oesterreich, wol werth sei!

Betrachtet man dabei aber zunächst den Standpunkt eines Bundesfinanzwesens, in welchem Matricularbeiträge und indirecte Steuern nebeneinanderstehen, so ist es, wo der Bundeszoll nicht ausreicht und eine Bundesbesteuerung also direct oder indirect eintreten muß, vom Standpunkte der Finanzwissenschaft kaum im Zweifel, daß die Form der Bundes-Einkommensteuer derjenigen der Matricularbeiträge bei weitem vorzuziehen, ja die eigentlich naturgemäße ist. Auch steht dieselbe mit der Souveränetät der einzelnen Bundesstaaten an sich noch in gar kei-

Digitized by Google

nem Widerspruch. Dieser kann, wie gesagt, erst da eintreten, wo das Einkommensteuergesetz und nicht mehr blos der Beitrag, den jeder Bundesstaat vermöge eines solchen zu zahlen hat, von den Bundesorganen allein ausgeht, selbst wenn die Erhebung der Steuer jedem Einzelstaat überlassen bleibt. Jedenfalls wird die künftige Finanzwissenschaft des Bundesfinanzwesens uns wieder beweisen, daß auch im Finanzwesen die Natur der Dinge ihren Weg geht, ohne auf die Untersuchungen der Wissenschaft zu warten.

So steht nun das Bundesfinanzwesen selbständig neben dem Staatenbunde und dem Einzelstaate da, und fordert seine eigene Betrachtung. Wie nun aber das erstere doch zuletzt nur als eine weitere Entwickelung des Staatenbundwesens erscheint, so tritt jetzt eine letzte Gestaltung innerhalb des allgemeinen Begriffs des Bundesfinanzwesens auf, die ihrerseits dem Finanzwesen eben so verwandt ist, wie der Staatenbund dem Bundesstaat. Wir begnügen uns, dieselbe hier nur zu charakterisiren, da sie für Mitteleuropa nur wenig praktische Bedeutung hat. Es ist das Colonial-Finanzwesen.

Indem wir das weiter und in der That mit jedem Jahrzehnt bedeutsamer werdende Gebiet desjenigen berühren, worauf, wir glauben mit vollem Recht, Jellinek die Kategorien des „Staatenvereinswesens" zuerst angewendet hat, müssen wir allerdings mit der Forderung beginnen, daß man dasselbe weder in der Finanzwissenschaft darum einfach hinweglasse, weil es allerdings in das Staatsfinanzwesen nicht hineingehört, noch auch es einfach mit der erstern verbinde, wie A. Wagner es in seiner neuesten Auflage es gethan, wobei wir das Verdienst desselben vollkommen anerkennen, es selbständig von einem allgemeinen finanziellen Gesichtspunkt behandelt zu haben. Ebenso wenig wird es genügen, für dasselbe bei dem Bundesfinanzwesen Deutschlands stehen zu bleiben, wenn es auch gewiß ist, daß es gerade diese Behandlung ist, welche in den Arbeiten Rönne's, A. Wagner's, Thudichum's, Geffken's und vor allem Laband's (Bd. 3) den eigentlichen Anstoß für die selbständige Auffassung dieses ganzen Gebiets gegeben, und in den Arbeiten R. von Schleiden's und Phil. Gerstfeld's bereits zu den Elementen der Finanzpolitik des Deutschen Reichs sich entwickelt hat. Wir müssen vielmehr daran festhalten, daß es sich hier um ein ganz auf eigenen Grundlagen ruhendes und wissenschaftlich vollkommen selbständiges Gebiet der Lehre vom Finanzwesen handelt, das mit allen andern nur die allgemeinsten öffentlich-rechtlichen und wirthschaftlichen Kategorien gemein hat. Wir bedauern

Digitized by Google

dabei, daß das Völkerrecht dieses Gebiet des Finanzwesens noch gar nicht beachtet, und daß das Staatsrecht dasselbe nur als ihm gehörig aufgefaßt, und ebenso in Verfassung und Verwaltung dasselbe zu einem das ganze Europa eben nicht mehr umfassenden Bilde gelangt ist. Aber gerade wegen seiner so großen selbständigen Bedeutung für die Zukunft der höhern Finanzwissenschaft erscheint es für uns unthunlich, uns näher darauf einzulassen. Wohl aber dürfen wir schon an diesem Orte, um wenigstens in seinen Formen die mit jedem Jahre mächtiger und wichtiger werdenden Stoffe zu bewältigen, die drei Grundauffassungen oder Methoden an dieser Stelle charakterisiren, durch welche man neben den Kategorien der bisherigen Leistungen auch eine Uebersicht über das gewinnen wird, was hier zu thun ist. Dabei können wir nicht umhin darauf hinzuweisen, daß in der streng juristischen Behandlung des Bundesstaatsrechts überhaupt das historische Element, die Untersuchung und Verfolgung der großen Kräfte, welche die Bundesstaaten aus den mehr oder weniger selbständigen Staatenbildungen successive erzeugen und sie wieder vergehen lassen, nur sehr wenig beachtet wird. Diejenigen, deren Aufgabe auf diesem Gebiete liegt, dürfen wir darauf aufmerksam machen, daß die Auffassung von W. Lustkandl in seinem „Oesterr.-Ungar. Staatsrecht" (1863), im einzelnen weiter verfolgt in dessen „Abhandl. z. Oesterr. St.-R." (1866), wonach der positive Inhalt der Bundesgewalt sich historisch an den Inhalt der ältesten Regalität anschließt, sehr eingehender Beachtung werth ist. Für die Gegenwart bildet jedoch die erste Basis die statistische Darstellung dessen, was sich hier in den verschiedenen Theilen der Welt zu einem Finanzwesen der verschiedenen Formen und Ordnungen der Staatenvereine und Staatengesellschaften entwickelt hat (s. u. Rieke), wobei nach Wagner's richtiger Bemerkung das Maß wie die Art der gegenseitigen Leistungen stets durch Maß und Art der Leistung von Verein und Gesellschaft der Staaten für die Mitglieder bedingt erscheint. Natürlich geht das dann von den selbständigen Verträgen allmählich zu der festen Form von Vereins- und Gesellschaftsverfassungen der Staaten über, wobei dann das Deutsche Reich die erste Stelle einnimmt. Die zweite Auffassung ist dann diejenige, welche das finanzielle Element in diesen Vereinen und Gesellschaften scheidet und selbständig behandelt, sodaß damit ein eigenes, jedoch noch nicht allgemein behandeltes Gebiet der Bundesfinanzwissenschaft entsteht, auf welche wir oben hingewiesen haben. Von großer Bedeutung ist dann die dritte, neueste Richtung, die einen ganz besondern Standpunkt einnimmt. Es ist diejenige, welche den allgemeinen Begriff des Bundeswesens der Staaten sucht, wobei freilich statt der wol einzig richtigen Kategorien der Staatenverbände und der Staatengesellschaften der traditionelle Staat über Staatenbund und Bundesstaat noch immer seine interminable Rolle spielt. Die eigentliche Bedeutung dieser noch vorwiegend theoretischen Untersuchungen

Digitized by Google

liegt nun in der mit ihnen gegebenen Anregung der Frage, ob und wie weit aus der rein wissenschaftlichen Kategorie von Staatenvereinen und Staatengesellschaften, also wie wir jetzt noch sagen von Staatenbund und Bundesstaat, an und für sich feste, durch den völkerrechtlichen Begriff derselben gegebene Consequenzen für das Vereinsfinanzwesen des Staatenlebens entspringen. Hier, glauben wir, liegt die Zukunft dieses Gebiets. Eine eingehende Besprechung der betreffenden Literatur wird man hier nicht erwarten. Soweit die Frage die Geschichte der normalen Kategorien von Staatenbund und Bundesstaat betrifft, ist die Arbeit von S. Brin, „Der Bundesstaat" (1874), unzweifelhaft in Klarheit, Gründlichkeit und Objectivität nicht blos das Beste, was bisher darüber geleistet war, sondern wird an und für sich ihren dauernden Werth behalten. Allein gerade unser Gebiet ist weder bei ihm, noch bei den andern Autoren berührt. Wir werden uns glücklich schätzen, die Aufmerksamkeit hier auf das hinlenken zu können, worauf es von jetzt an ankommen wird. Durch die ganze bisherige Literatur geht ein specifischer Unterschied, an den wir anknüpfen. Es ist der zwischen der Tocqueville'schen und der Waitz'schen Auffassung. Während mit Tocqueville die Franzosen für Bundesstaat und Staatenbund den Begriff in der Modification des Rechts der Souveränetät der Mitglieder suchen, ist die Grundlage des Gedankens, in welcher Waitz die Frage seinerzeit zum wissenschaftlichen Ausdruck brachte, und in welcher er die volle Anerkennung fand, die, daß der Bundesstaat seinem innersten Wesen nach der werdende Staat, das kommende Deutsche Reich, sei. Aber andererseits geht auch dadurch Waitz weit über Tocqueville hinaus, daß er dem Begriffe des Bundesstaats den Inhalt gibt, den er dem künftigen Deutschen Reiche positiv rechtlich vorhersagt, das Recht der Vertretung, des Gerichts und Regierung mit der Selbständigkeit der Centralgewalt gegenüber den Einzelstaaten. Hier beginnt das, was der Arbeit von Waitz ihre wahre Bedeutung gibt. Er drängt den Bundesbegriff zuerst mit vollem Bewußtsein von der bloßen Verfassung hinüber in den Begriff der Verwaltung; nur daß er in dieser Verwaltung den wichtigsten Theil derselben, das Finanzwesen, beiseite läßt. Wir werden diese historisch so wichtige Schrift hier nicht kritisiren; sehen wir doch, wie gerade das Finanzwesen das Stiefkind des Staatsrechts auch bei den meisten andern Staatsrechtslehrern geblieben ist. Freilich hat, auf derselben Basis der gewissen historischen Indifferenz gegen die Staatswirthschaft in der Staatsrechtslehre, auch E. Meyer in seinem werthvollen Werke „Ueber den Abschluß von Staatsverträgen" (1874) sogar auf S. 314 fg. die Frage des internationalen Finanzwesens nicht verfolgt; weniger noch Bergbohm, „Staatsverträge und Gesetze als Quellen des Völkerrechts" (1877) (warum führt er nicht seinen großen Vorgänger Schöll auf?); auch Jellinek in seiner „Lehre von den Staatenverbindungen" (1882) hat in seiner scharfsinnigen Entwickelung

Digitized by Google

das Moment der Verwaltung nur gestreift, das des Finanzwesens zur Seite gelassen. Und doch wird gerade das Bundesstaatswesen ohne das Bundesfinanzwesen nicht blos in seiner positiven Form, wie bei Laband, sondern auch theoretisch nicht zu Ende gedacht werden können.

Anhang: Das Colonial-Finanzwesen.

Wir sind nun, so wenig wir uns auch auf die Frage nach Begriff und staatlichem Wesen der Colonien einlassen dürfen, dennoch wieder in der Lage, unsern von der üblichen Betrachtung der Sache etwas verschiedenen Standpunkt aufstellen zu müssen. Und zwar nicht etwa, um eine neue Auffassung des Colonialwesens überhaupt zu vertreten, sondern weil auch das Finanzwesen ohne dieselbe kein vollständiges Bild geben kann. Denn wenn auch das Völkergebiet der deutschen Sprache keine eigentliche Colonie besitzt und sie hoffentlich nie besitzen wird, so ist dennoch das, was wir Colonialwesen nennen, eine Weltfrage, und es gibt kein Volk, das nicht wenigstens indirect an derselben betheiligt wäre. Ohne das nun irgendwie weiter zu untersuchen, bleibt es doch für die Wissenschaft gewiß, daß es damit auch Begriff und Gestalt eines Finanzwesens der Colonien geben wird; und wieder einmal tritt uns dabei die Thatsache entgegen, daß gerade die positiven finanziellen Verhältnisse theils der Ausdruck der Natur der betreffenden Staaten sind, theils aber einen keineswegs unbedeutenden Theil des Weltlebens in ihrer Weise beherrschen.

Nur muß man bei diesem Standpunkt sich dazu bestimmen lassen, auch einmal die Colonie von denjenigen Kategorien aus aufzufassen, welche für das Leben der Staaten überhaupt gelten.

Wir wagen es nun, eben diesen Standpunkt vorauszusetzen, um das Colonialwesen von ihm aus in einem neuen, jedenfalls den Forderungen der Finanzwissenschaft entsprechenden Lichte erscheinen zu lassen.

Alle Colonien sind nämlich vom Gesichtspunkte des öffentlichen Rechts entweder Eroberungen, oder sie sind Niederlassungen. Diejenigen Colonien, welche durch Eroberungen entstehen, machen aus dem Gebiete, welches sie umfassen, eine Provinz des erobernden Staats, ihres Mutterlandes. Diejenigen, welche sich

Digitized by Google

aus Niederlassungen bilden, machen aus den Colonialgebieten Länder.

Diese Unterscheidung scheint eine theoretische und ist dennoch die einzig praktische. Wir verfolgen das nur für unser eigenes, höchst positives Gebiet. Denn die allgemeine Consequenz davon ist, daß alle eroberten Colonien wie jede Provinz eines Reichs unmittelbar der Staatsverwaltung unterworfen werden, und damit ausschließlich der Staatsregierung des Mutterlandes angehören, während die aus Niederlassungen entstandenen Colonien von Anfang an in die große Kategorie der Selbstverwaltung fallen. Daraus ergeben sich die Einzelconsequenzen für beide.

Diejenige unter den letztern nun, die für uns in Betracht kommt, ist die, daß auch das Finanzwesen aller Colonien der Welt eine grundsätzlich verschiedene Doppelgestalt hat. Im ersten der beiden obigen Fälle bildet das ganze Finanzwesen der Colonien einen integrirenden Theil des Staatsfinanzwesens und steht damit unmittelbar unter der Finanzverfassung und Finanzverwaltung des Mutterlandes wie jeder andere Theil des Reichs. In dem zweiten Falle organisirt sich in der Colonie sofort eine Art Selbstverwaltung und mit ihr ein Finanzwesen der Selbstverwaltung im wesentlichen nach den Grundsätzen, die wir oben über die letztere aufgestellt haben. Dies nun erscheint praktisch darin, daß bei den Colonien, welche Provinzen sind, sowol die Einnahmen und Ausgaben als auch der ganze Haushalt derselben und mit ihm die gesammte Gesetzgebung wie der finanzielle Organismus als integrirender Theil des Staatsbudgets auftreten und direct unter dem Finanzministerium des Staats stehen, sodaß dieselben weder eigenen Ueberschuß noch eigenes Deficit haben und daher auch von einer innern Verantwortlichkeit der Finanzverwaltung der Colonie keine Rede sein kann. Diejenigen Colonien dagegen, welche sich aus Niederlassungen bilden, haben wie jede Selbstverwaltung ihr eigenes Finanzwesen mit eigenem Vermögen, eigener Einnahme und Ausgabe, eigenem Budget und eigener Finanzorganisation, welche letztern dann unter der eigenen Verantwortlichkeit der Colonialverfassung stehen. Beide Grundformen der Colonie bilden dabei noch immer Theile des Mutterstaats und beide nehmen

Digitized by Google

daher auch Theil an der Verwaltung desselben. Hier sind manche Modificationen möglich; im ganzen aber liegt es in der Natur jenes tiefgehenden Unterschiedes, daß in den Eroberungscolonien alle fünf Gebiete der Verwaltung unter der Gesetzgebung und Vollziehung des Mutterstaats schon darum stehen, weil ihr Budget ein integrirender Theil des Budgets des letztern ist, während bei den Niederlassungscolonien die beiden Gebiete der innern Verwaltung und der Rechtspflege ganz der Selbstbestimmung der Colonie überlassen sind, die Verwaltung der äußern Angelegenheiten und des Heerwesens dagegen dem Reiche angehören; davon ist dann die finanzielle Folge, daß dieselben irgendeinen näher zu bestimmenden, aber durch das Finanzwesen ihrer eigenen Selbstverwaltung aufzubringenden Betrag für die Finanzen des Mutterstaats als Deckung der Kosten jener beiden letztern Verwaltungsgebiete zahlen, im übrigen aber gar nicht im Haushalt und Budget des Mutterlandes erscheinen. Auf derselben Grundlage können sie auch ihr eigenes Schuldenwesen haben. Und so ergibt sich, daß im Sinne der Finanzwissenschaft — von andern Gesichtspunkten haben wir hier nicht zu reden — die Eroberungscolonien reine finanzielle Provinzen sind, die Niederlassungscolonien dagegen finanziell ganz den Charakter von Bundesstaaten haben, deren Angehören an den Mutterstaat jedoch, da sie keine souveränen Staaten sind, nicht auf einem Vertrage, sondern auf einem Gesetze des erstern beruht. Alle Staaten, welche Eroberungscolonien haben, suchen daher aus letztern in drei Weisen den größtmöglichsten Vortheil zu ziehen; erstlich durch die Vermehrung ihrer militärischen Macht, dann dadurch, daß sie alle öffentlichen Stellen durch ihre Landeskinder besetzen, und endlich dadurch, daß sie die Finanzquellen derselben zu Gunsten des Mutterlandes ausbeuten. Die Staaten mit Niederlassungscolonien dagegen überlassen den letztern ihr Heerwesen, ihre Aemter und den Ueberschuß ihres Budgets selber. Der Vortheil, den sie ihrerseits aus denselben ziehen, ist ihnen grundsätzlich nur eine Bevorzugung ihres Handels mit der Colonie in Einfuhr wie in Ausfuhr. Da nun dabei der Vortheil doch zuletzt ein gegenseitiger ist, so ist es natürlich, daß alle Niederlassungscolonien bei dem Mutterlande zu bleiben wünschen und sich gegen dasselbe nicht leicht

Digitized by Google

empören, während die Eroberungscolonien stets geneigt sind, sich von der Herrschaft des Mutterlandes loszureißen.

Wendet man nun diese scheinbar abstracten und doch so concreten Kategorien auf die wirklichen Verhältnisse des Colonialwesens der Welt an, so erscheint dasselbe in den zwei großen Grundformen, in denen es die Hälfte der Welt beherrscht. Jede dieser Grundformen hat dann wieder ihre eigene Geschichte. Wir meinen, daß die Grundlage der Colonialgeschichte der Welt überhaupt erst dann feste Gestalt empfangen wird, wenn man diese beiden Grundformen, und zwar speciell auch mit den obigen Begriffen von Verfassung und Verwaltung, der historischen, politischen und administrativen Gestaltung aller Colonien zu Grunde legt. Denn das, was hier im Colonialwesen als Eroberungs- und als Niederlassungscolonie auftritt, ist zuletzt selbst wieder nur eine Erscheinung eines viel tiefer gehenden, das ganze Leben der europäischen Gesittung beherrschenden Unterschiedes. Wir wissen aber den letztern nicht besser zu bezeichnen, als indem wir ganz kurz sagen, daß im Sinne desselben die Eroberungs- und die Niederlassungscolonien nicht etwa blos Verwaltungs- oder gar nur Finanzkategorien, sondern daß sie Culturbegriffe bedeuten.

In dieser Zurückführung auf die letzten Grundlagen der europäischen Cultur sagen wir nun, daß die Eroberungscolonien das Colonialwesen der romanischen, die Niederlassungscolonien das Colonialwesen der germanischen Geschlechter bilden. Die Geschichte der erstern ist daher auch von Anfang an eine durchaus andere als die der letztern. Wäre hier der Ort dazu, so würde sich von diesem Gesichtspunkte aus wol eine ziemlich neue Anschauung der ganzen Bewegung ergeben, welche die Ausbreitung der europäischen Cultur über die Welt enthält.

Denn die romanischen Eroberungscolonien beginnen der Regel nach in der Form des Gefolgswesens und auf ihm beruht mit all seinen Consequenzen für die Vertheilung von Besitz und gesellschaftlicher Ordnung zuerst der Charakter des spanischen Colonialwesens. Das zweite Stadium der romanischen Eroberungscolonien erscheint dann da, wo nicht mehr die Gefolgschaften von Columbus, Cortez und Pizarro, sondern die eigentliche Armee des Mutterlandes auftritt und die Colonie

Digitized by Google

durch die Schlachten ihrer Bataillone erobert. Das sind die französischen Colonien. Ganz anders dagegen entwickelt sich die germanische Colonie. Alle diese Colonien beginnen als Handelsniederlassungen. Betrachtet man die letztern nun einen Augenblick vom Standpunkte des Staatsrechts, so wird man sich an den Gedanken gewöhnen müssen, daß diese Niederlassungen selbst anfangen als einfache Erwerbsgesellschaften, dann zu Verwaltungsgesellschaften werden, indem sie öffentlich-rechtliche Functionen übernehmen, und endlich, wo sie sich in den Besitz von größern Landstrecken setzen, sich zu großen Selbstverwaltungskörpern erheben. In diesen an sich einfachen Kategorien liegt die Geschichte der holländischen und englischen Colonien; es ist der Lebensproceß für das öffentliche Recht des Colonialwesens der germanischen Welt, und er ist es, von dessen Verständniß auch gegenwärtig das Geschick der Colonialbildung unsers Jahrhunderts in den vier Welttheilen, in Aegypten, Südafrika, Madagascar, Tonking, Alt- und Neuguinea abhängt. Wir aber führen das an, weil jene beiden Grundformen zugleich die beiden Grundformen des Finanzwesens der Colonien bedeuten. Das Finanzwesen aller romanischen Colonien ist mit Ertrag, Deficit, Ueberschuß, Ausgaben und Schuldenwesen dem Budget des Mutterstaats einverleibt, sodaß es dieses Budget ist, welches den etwaigen Ausfall deckt und den Ueberschuß zu sich nimmt, während für sie und für das Mutterland nur eine öffentliche Schuld existirt; das bekannteste Beispiel bilden die afrikanischen Colonien Frankreichs. Das Finanzwesen der germanischen Colonien dagegen ist mit Einnahmen, Ausgaben, Deficit, Verwendung des Ueberschusses und Schuldenwesen ganz vom Budget des Mutterlandes unabhängig und lebt sein eigenes Finanzwesen für sich aus; so ist es in Ostindien und Batavien. Wir versagen es uns, hier weiter einzugehen. Der innere Zusammenhang mit den oben aufgestellten Grundsätzen wird sich wol von selbst ergeben. Werfen wir nun dabei einen Blick auf die zwei andern Mächte, auf welche es ankommt, so steht Rußland auf dem allgemeinen Standpunkt des romanischen, Deutschland auf dem des germanischen Colonialwesens, nur mit dem großen Unterschiede, daß das Verhältniß der russischen Colonien noch nichts ist als die einfache Einverleibung des Gebiets, das der deutschen

Digitized by Google

noch nichts als das der gelegentlichen nationalen Sympathie mit dem Mutterlande. Hier ist noch alles im Werden; fest steht nur, daß von einem eigenen finanziellen Verhalten noch keine Rede sein kann.

In jedem Falle aber bildet das Finanzwesen der Colonien nur den Uebergang zu der letzten Kategorie, bei welcher wir uns gleichfalls an diesem Orte damit begnügen müssen, ihr ihren Platz in der Finanzwissenschaft zu vindiciren. Wir nennen dasselbe das internationale Finanzwesen.

IV. Das internationale Finanzwesen und sein Recht.

Wir haben an einer andern Stelle versucht, den Unterschied zwischen dem, was wir das Völkerrecht und das internationale Recht nennen, genauer zu entwickeln. Das erste entsteht da, wo die souveränen Staaten als einheitliche Persönlichkeiten miteinander in Verkehr oder in einheitliche Gemeinschaft treten; das zweite da, wo dieser Verkehr nur für die einzelnen Lebensverhältnisse stattfindet, in denen sich die Staaten mit ihrem Inhalt statt mit ihrer Persönlichkeit berühren. Die Gesammtheit von Wechselbeziehungen zwischen solchen einzelnen für sich in ihrer Bewegung begriffenen Momenten der Staaten ist der internationale Verkehr, dessen Recht dann eben das internationale Völkerrecht bildet.

Da nun das Finanzwesen alle Verhältnisse, sowol die einzelnen Verwaltungsthätigkeiten als die privaten Verkehrsacte umfaßt, so erzeugen beide, so wie dieselben Berührungen zwischen zwei souveränen Staaten enthalten, auch eine Reihe von finanziellen einzelnen Verhältnissen für beide Staaten, welche nicht wie ein Staatenbund und Bundesstaat den Staat als Einheit umfassen, sondern nur bestimmte einzelne Beziehungen desselben betreffen; und die Gesammtheit dieser durch den Einzelverkehr der letztern entstehenden finanziellen Ordnungen und Rechte nennen wir damit das internationale Finanzwesen.

Wir würden nun wol sehr tief hineingehen müssen in die Lehre vom Völker- und vom internationalen Rechte, wenn wir den ganzen vorliegenden Begriff weiter untersuchen wollten. Wir müssen es aber nach der ganzen Natur unserer Aufgabe vor-

Digitized by Google

ziehen, einfach bei den Kategorien stehen zu bleiben, welche vermöge des internationalen Rechts den Inhalt des internationalen Finanzwesens bilden.

Wir erkennen als diesen Inhalt drei solcher Kategorien, deren finanzielle Natur an sich zwar äußerst einfach ist, die aber mit der immer größern Entwickelung des internationalen Lebens mit jedem Jahrzehnt von größerer Bedeutung werden.

In diesem Sinne verwahren wir uns allerdings ganz bestimmt gegen die Meinung, als gelte es uns hauptsächlich nur darum, neue Begriffe und Definitionen in das Finanzwesen hineinzubringen. Wir hoffen im Gegentheil, daß für kundige Männer die praktische Bedeutung jener Kategorien an sich sofort klar sein, und daß es gleichfalls jedem praktischen Fachmann einleuchten wird, wie wichtig, ja wie nothwendig eine genau eingehende sowol wissenschaftliche als rein positive Behandlung derselben für das Finanzwesen sogar jedes einzelnen Staats erscheinen muß.

Wir bezeichnen jene Kategorien als die der internationalen Gebühren, der internationalen Besteuerung, und endlich des internationalen Schuldenwesens.

1) Was zuerst das internationale Gebührenwesen betrifft, so zerfällt dasselbe in zwei große Gruppen. Die erste bezieht sich auf die Verpflichtung des Ausländers, diejenigen Gebühren zu zahlen, welche ihm der souveräne Staat innerhalb seiner Grenzen auferlegt, obgleich er der Verfassung und Verwaltung desselben nicht angehört; die zweite Gruppe umfaßt diejenigen Gebühren, welche der Einzelne für die Benutzung internationaler Verwaltungsanstalten zu zahlen verpflichtet wird. Die Natur des internationalen Verkehrs zwischen den Angehörigen mehrerer Staaten ergibt dann, daß die ganze erste Gruppe solcher Gebühren nur auf den souveränen Gesetzen der einzelnen Staaten beruht, deren Inhalt, aber nicht deren Gültigkeit allerdings von internationalen Verträgen bestimmt sein kann, wodurch also sogar eine Verschiedenheit in den Beträgen der einzelnen Gebühr für die verschiedenen Staaten möglich wird und demgemäß auch oft stattfindet (Princip und System der Differential-Abgaben), während die ganze zweite Gruppe für die Angehörigen aller Staaten nur durch gegenseitige Verträge

Digitized by Google

bestimmt wird, und der Betrag solcher Gebühren daher auch stets für alle ein gleicher ist. Ebenso folgt aus dem Wesen beider Gruppen, daß die ganze erste Gruppe überhaupt kein eigenes Finanzwesen hat, sondern, obwol die Quelle der Einnahmen von den Auswärtigen ausgeht, dennoch durchaus in das Einnahmebudget und die Finanzverwaltung des einzelnen Staats hineinfällt, während die ganze zweite, auf internationalen Verträgen beruhende Gruppe nothwendig ihr eigenes Finanzwesen haben muß, in welchem die Einnahmen, Ausgaben und das Budget nach einer vertragsmäßigen Ordnung für alle Vertragsstaaten berechnet werden.

Jede von diesen Gruppen fordert nun ihre eigenen völkerrechtlichen und politischen Untersuchungen, auf die wir uns hier nicht einlassen können. Es muß uns genügen, dieselben nur kurz zu charakterisiren.

Was die gesetzlichen Gebühren der Auswärtigen betrifft, so liegt der finanziellen Verwaltung derselben für sich gedacht, von der wir hier allein zu reden haben, der einfache Gedanke zum Grunde, daß der Ausländer, indem er die Function des einheimischen Verwaltungsorganismus nur für seine Zwecke in Anspruch nimmt, denselben Bestimmungen unterworfen sein muß wie der Einheimische. Das nun kann allerdings jeder Staat vermöge seiner Souveränetät dahin ändern, daß er je nach seinen sonstigen Interessen für die Ausländer höhere oder selbst niedere Gebühren bestimmt; alsdann wird dieser Theil des Finanzwesens im Dienste der internationalen Interessenpolitik gebraucht; es selber aber ändert sich dadurch nicht. Der allgemeine Grundsatz für dieses internationale Gebührenwesen aber ist einfach: die Gleichheit alles Gebührenwesens für alle in dem einen Staat erzeugt zuletzt stets dieselbe Gleichheit in dem andern; die Ungleichheit dagegen die Ungleichheit. Welche andern Gesichtspunkte hier sonst eingreifen mögen, namentlich was die Principien von Schutz- oder Freihandel fordern, ist nicht Sache des Finanzwesens. Nur muß man dabei stets die Gebühren von den Steuern getrennt setzen.

Die vertragsmäßigen internationalen Gebühren entstehen da, wo verschiedene Staaten vertragsmäßig eine gemeinsame Verwaltungsanstalt für eine bestimmte Verwaltungs-

Digitized by Google

aufgabe errichten, die ihrer Natur nach nur durch die Gemeinsamkeit administrativer Einrichtungen zu erreichen ist, deren Benutzung dann allen Nationen ohne Unterschied freisteht, für welche aber die einzelnen Angehörigen der betreffenden Staaten eine vertragsmäßig vereinbarte Gebühr an dasjenige Organ zu zahlen haben, welches für die internationale Verwaltung einer solchen Anstalt eingesetzt ist, und daher auch die Finanzverwaltung der letztern, unabhängig von den Einzelstaaten, und dieselbe nur zur Rechenschaft verpflichtend, als ein eigenes Gebiet des Finanzwesens erscheint. Wie weit die Entwickelung dieser Idee noch gehen wird, wird noch niemand zu bestimmen wagen. Sie gehört in der That erst dem 19. Jahrhundert an, hat aber in demselben dennoch schon ihre beiden großen Grundformen angenommen, welche ihrerseits alsbald zu zwei Grundformen des internationalen Finanzwesens geworden sind, die historisch erste ist auch die *örtliche*, die Donau-Commission, jetzt die ägyptische Schuld; die zweite ist die allgemeine *administrative* ohne örtliche Begrenzung; ihr Hauptbeispiel ist das *Postwesen* Europas. Namentlich die letztere greift nicht unbedeutend in das Finanzwesen jedes einzelnen Staats hinein, doch glauben wir an dieser Stelle das weitere Eingehen auf die Sache der Lehre des Völkerrechts überlassen zu sollen.

2) Einen wesentlich andern und für das ganze Finanzwesen viel bedeutendern Charakter hat das *internationale Besteuerungswesen*, dessen fachmännischer Behandlung wir noch entbehren. Für unsern Zweck genügt es, die leitenden Gesichtspunkte aufzustellen, nach welchen dasselbe zu einem systematischen Ganzen wird.

Alle internationale Besteuerung scheidet sich mit der Steuer selbst nach der directen und der indirecten Besteuerung.

Was die *directe* Besteuerung der Fremden betrifft, so wird man wieder scheiden müssen.

Bei den *Ertragssteuern* ist es kein Zweifel, daß der Besitz eines dem einen Staat angehörigen Kapitals den Besitzer des letztern vollständig den Steuergesetzen von dem Augenblicke an unterwirft, in welchem der Ausländer den einheimischen Besitz erworben hat. Es ist wol auch kein Zweifel, daß die gleiche Steuerpflicht bei dem erworbenen Geldkapital wie bei dem

Digitized by Google

Grundkapital eintritt; der Ausländer ist der einheimischen Steuer auf Actien so gut als der auf Schuldforderungen unterworfen. Noch unentschieden ist dagegen die Frage bei der Erwerbsteuer. Der zweifelhafte Punkt besteht hier in dem Zeitpunkt, von welchem an die Erwerbsteuer von demselben zu zahlen ist, ob schon bei Geschäftsreisen und bei welchen, oder bei der einfachen Niederlassung, oder erst bei der Aufnahme in den Gemeindeverband. Was dann die etwaige Einkommensteuer betrifft, so besteht ihr internationales Element in der Frage, ob das aus dem andern Staate entspringende Einkommen in das einheimische mit eingerechnet werden soll, während es uns unzweifelhaft erscheint, daß der ansässige oder bedienteste Fremde für seine Einkommen aus dem Staate seines Aufenthalts der Einkommensteuer des letztern unterworfen sein muß. Fraglich kann das nur bei den Erbschaftssteuern sein. Für alle diese Fälle jedoch gilt als gemeinsamer Grundsatz, daß die Reciprocität für die Bestimmung jeder Gesetzgebung über dieses Steuerwesen das entscheidende Moment bilden wird; selbst da wo man sie nicht anerkennen will, macht sie sich von selber geltend, und ordnet praktisch, was theoretisch zweifelhaft erscheinen mag.

Für die indirecte Besteuerung ist nun im allgemeinen überhaupt kaum ein Zweifel vorhanden; jeder Ausländer unterliegt allen indirecten Besteuerungen, die für den Inländer gelten. Daß hier in Beziehung auf den Zoll die Exterritorialität eine Ausnahme macht, bedarf kaum der Ausführung, obwol hier einzelne Punkte, wie das Verhältniß der Mitglieder fremder souveräner Häuser und ihres Haushalts, nicht immer gesetzlich geordnet sind.

An allen diesen Grundsätzen ändert nun die hartnäckige Vermengung von Gebühren- und Steuerwesen, deren Uebelstand niemand bestreitet, deren Folgen und Bedeutung aber trotzdem jede Arbeit über Steuerwesen ebenso hartnäckig zur Seite liegen läßt, nichts, trotzdem daß vorurtheilsfreie Fachmänner den Begriff der Verkehrssteuer stillschweigend aufgenommen haben.

3) Das letzte und unfertigste Gebiet, auf das wir hier den Blick werfen müssen, ist nun das internationale Schuldenwesen. Obwol dasselbe bereits eine Thatsache des Völkerrechts ist, ist es doch noch weder von diesem nach von der Finanz-

Digitized by Google

wissenschaft auch nur berührt worden. Die leitenden Gesichtspunkte für die letztere sind nun vom internationalen Standpunkt aus folgende:

Keine Schuld des Einzelnen gegen den Einzelnen kann Gegenstand des internationalen Finanzwesens sein.

Das internationale Schuldenwesen beginnt dagegen da, wo der Staat als solcher, als Schuldner des auswärtigen Gläubigers erscheint.

Hier wird man wieder unterscheiden müssen zwischen den Fällen, in denen der Gläubiger des dritten Staates ein einzelner Staatsbürger, oder der Staat selber ist. Ein selbständiges Recht hat sich für beide noch nicht ausgebildet. Doch lassen sich schon jetzt die leitenden Grundsätze formuliren.

Da, wo der Staat für die Rechte der ihm angehörigen Gläubiger eines dritten Staats eintritt, sprechen wir von dem an sich sehr unbestimmten Begriff der Intervention des Staates für die Rechte seiner Staatsbürger. Eine solche Intervention des Staats bei einer Schuld des fremden Staats gegen den einheimischen Gläubiger ist bisjetzt eine wesentlich verschiedene, je nachdem diese Schuld als Ersatz für eine gewaltsame Beschädigung der fremden Einzelnen durch die Gemeinschaft, oder nur aus dem einfachen Geldverkehr entstanden erscheint, wie bei den Coupons der Staatsschulden. Leitender Grundsatz ist, daß der finanzielle Ersatz eines durch die Gemeinschaft zugefügten Schadens erzwungen werden kann, die bloße Zahlung eingegangener Obligationen nicht.

Wesentlich davon verschieden sind dann die Fälle, in welchen nicht mehr der Einzelne, sondern der eine Staat selbst gegen den andern eine Schuldforderung hat (Kriegsentschädigung und anderes), oder in denen die Verpflichtung eines bestimmten Landes zur Zahlung seiner auswärtigen Gläubiger von mehrern Staaten vertragsmäßig geordnet ist, wie bei dem Liquidationsgesetze der ägyptischen Staatsschuld. Der Grund, weshalb wir uns auf diese Fragen hier nicht einlassen dürfen, besteht darin, daß alle diese Verhältnisse dem Finanzwesen nur insoweit angehören, als von dem letztern die Beträge selbst und die mit denselben verbundene Geldverwaltung vermöge der Thätigkeit der betreffenden Finanzorgane geordnet werden können; eine Selbst-

Digitized by Google

thätigkeit der letztern kommt ihnen dabei nicht zu, aber dem Gesichtskreise des Finanzwesens im weitern Sinne kann auch dieses Gebiet nicht entzogen werden.

So hat nun wol der allgemeine Begriff des Finanzwesens einen neuen und reichen Inhalt. Wir unsererseits aber können schon hier das ganze Resultat hervorheben, auf welches es uns vor allem ankommen muß. Das, was wir das Finanzwesen nennen, geht damit weit über den Staat und seinen Begriff hinaus, und es ist eine erste Aufgabe desselben, nunmehr das Staatsfinanzwesen als ein selbständiges Gebiet innerhalb des Finanzwesens festzustellen.

V. Die Rechtskategorien der vier Grundformen.

Für alles das nun, was wir somit als das System des Finanzwesens im weitesten Sinne des Wortes aufgeführt haben, tritt nun auch hier das Recht mit seiner ganz bestimmten Function hinzu. Dasselbe macht hier wie auf allen andern Gebieten des Lebens aus dem zwar in seinem Wesen klaren, aber in seinen Grenzen unbestimmten Lebensbegriff einen festen, in sich selbst ruhenden, und bestimmt begrenzten Rechtsbegriff. Auch hier wird daher der Uebergang vom abstracten Staatsleben zum concreten Rechtsleben als der Punkt erscheinen, auf welchem jene Kategorien erst ihre objective Selbständigkeit mit ihrem Recht empfangen.

Nachdem wir nun aber den allgemeinen Begriff des Finanzwesens in seine vier Grundformen aufgelöst haben, wird jetzt auch der Rechtsbegriff desselben nicht mehr ein einfacher sein. Mit jenem System des Finanzwesens wird aus dem allgemeinen Princip des Rechts der Staatswirthschaft das System des Rechts des Finanzwesens.

Für unsere Aufgabe nun muß es genügen, den Charakter dieses Systems zu bezeichnen, um demjenigen, was uns vorliegt, dem Rechtssystem des Staatsfinanzwesens, seine Stellung zu geben.

Die allgemeine Grundlage jenes Systems nun beruht allerdings darauf, daß in jeder der obigen Formen sich ein Wille bildet, der über die — auf das Geldwesen reducirten — finanz-

Digitized by Google

wirthschaftlichen Verhältnisse derselben entscheidet, und daß es irgendein Organ ausbildet, welches diesen Willen vollzieht.

Der Charakter des so entstehenden Rechts besteht dann in der Gestalt, welche dieser Wille und diese Vollziehung, also die Finanzverfassung und Verwaltung, in jeder dieser Formen empfängt.

An dieser Stelle kann nun das nur dadurch geschehen, daß wir, anstatt jene vier Grundformen zu ihren Rechtssystemen zu entwickeln, blos die Quellen angeben, aus denen die letztern entspringen.

Danach wird nun das Staatsfinanzwesen zu einem Rechtssystem durch das Staatsrecht, und bildet als solches einen wesentlichen Theil der Staatsrechtslehre. Das wird der Gegenstand späterer Darstellung sein.

Das Finanzwesen der Selbstverwaltung empfängt sein Recht durch das Zusammenwirken dieses Rechts des persönlichen Staats und des öffentlichen Rechts der Selbstverwaltungskörper und des öffentlichen Vereinswesens, so zwar, daß das Staatsrecht im wesentlichen das dem gesammten Finanzwesen der Selbstverwaltung gemeinsame Recht enthält, das wir in dem Rechtsbegriff der oberaufsehenden Gewalt zusammenzufassen pflegen, während das selbständige Finanzrecht der verschiedenen Kategorien der Selbstverwaltung in Beschluß und Ausführung durch die öffentlich-rechtlichen Ordnungen (auch wol Verfassungen genannt) der Selbstverwaltungskörper und die Statuten und Commissionen der Verwaltungsgesellschaften gegeben wird. Dies Gebiet des öffentlichen Finanzrechts hat noch immer seine ganze Selbständigkeit nicht gefunden.

Das Bundesfinanzwesen empfängt dagegen, wie alle andern Momente des Bundesverhältnisses, sein Recht durch den Inhalt des betreffenden Bundesvertrags. Und da die Bundesverträge bei dem Staatenbunde wie bei dem Bundesstaate wieder sehr verschieden sind, so gibt es so viele Rechtsordnungen des Bundesfinanzwesens, als es Bundesstaaten im weitern Sinne gibt. Ebenso gibt es kein gemeinsames Rechtssystem für die Finanzverhältnisse des Colonialwesens. Wie aber die Grundlagen jenes Bundesfinanzrechts durch das Wesen der Einzelsouveränetät in ihrem Zusammenwirken mit der bundesrechtlichen Einheit bestimmt und geordnet werden, um ein selbständiges Rechtssystem

Digitized by Google

zu bilden, das zu sagen ist ein Theil derjenigen Wissenschaft, welche wir im höhern Sinne des Wortes das Völkerrecht nennen. Von ihm hat das ganze Bundesfinanzrecht einen wesentlichen Theil zu bilden, da es ja doch seinem eigensten Begriffe nach in dem öffentlichen Rechtssystem des einzelnen Staats nicht erschöpft werden kann.

Was endlich das Gebiet betrifft, welches unter dem Namen des internationalen Finanzwesens die Gesammtheit des finanziellen Verkehrs der Einzelstaaten, theils in den Formen gemeinsamer Verwaltungsanstalten, theils in dem Verhältniß der einzelnen ausländischen Angehörigen des einen Staats zu dem Finanzwesen und Recht des andern umfaßt, so haben wir keinen bessern Namen dafür als den des internationalen Finanzrechts. Die Rechtsgrundlage des ersten Theiles desselben, des internationalen Finanzrechts der Verwaltungsanstalten, ist dann der bestimmte Verwaltungsvertrag der betreffenden Staaten (z. B. Postvertrag); das Recht der bürgerlich-internationalen Finanzbeziehung ist wiederum die an sich ganz freie Gesetzgebung jedes Einzelstaats, welche jedoch von dem großen Ordner aller internationalen Einzelverhältnisse, dem Princip der Reciprocität, für jede einzelne Frage ihre bestimmte Gestalt empfängt.

Auf diesen Grundlagen nun wird aus dem theoretischen System des Finanzwesens ein zugleich praktisches System des Finanzrechts, dessen einzelne Gebiete allerdings eine letzte gemeinsame Basis haben, zugleich aber in voller Selbständigkeit nebeneinander bestehen und damit das positive System des Finanzwesens der Welt bilden.

Und jetzt dürfen wir die Bezeichnung dessen hinzufügen, was wir die Finanzwissenschaft nennen.

III. Die Finanzwissenschaft.

Elemente der Methode.

Der Grund, weshalb es üblich geworden ist, die Finanzwissenschaft innerhalb der Darstellungen des Finanzwesens noch besonders zu beschreiben, ist ein historischer. Er bedeutet, daß die einst als ein für jeden Nicht-Fachmann für geheimnißvoll

Digitized by Google

gehaltene Finanzverwaltuug so gut wie alle andern Gebiete d Verwaltung auch wissenschaftlich verstanden werden könne. A man aber noch keinen innern Zusammenhang dieser Finanzleh mit der politischen Oekonomie jener Zeit ersah, so glaubte m das Dasein der Finanzwissenschaft noch als etwas Besonderes m tiviren zu müssen. Und so beschrieb man die Finanzwissensch gleichsam in der Finanzwissenschaft, und stattete die Definition derselben mit allerlei Apparaten, vor allem mit dem Begriff d „Hülfswissenschaft", aus, die man dann in beliebiger Anza aufzählte.

Wir glauben, daß wir über diesen Standpunkt hinw sind. Wir denken, jedermann weiß, daß es überhaupt kein „Hülfswissenschaften" weder der Finanzwissenschaften noch andere Wissenschaften gibt, da ja überhaupt gar keine Wissenschaft denk bar ist, die nicht zuletzt eine solche Hülfswissenschaft auch fü die Finanzwissenschaft wäre, und die beliebige Beschränkung de erstern auf gewisse Gebiete, wie Statistik, Geographie, öffent liches Recht und anderes, im Grunde nur diejenige Seite der Finanzwissenschaft bedeutet, welche jeder Einzelne für seine Behandlung derselben für die wichtigere hält. In diesem Sinne lassen wir den alten Begriff der Hülfswissenschaften nunmehr gänzlich fallen.

Dagegen dürfen wir — in der Hoffnung, daß es bald überflüssig werden möge, überhaupt noch eine solche Begriffsbestimmung aufzustellen — mit specieller Beziehung auf unsere ganze bisherige Darstellung auch unsere Definition der Finanzwissenschaft nunmehr zu formuliren suchen.

Die Finanzwissenschaft ist diejenige Behandlung des Finanzwesens, welche das letztere im ganzen als ein organisches und bewußtes Glied des Systems der Staatswissenschaft auffaßt.

Finanzwissenschaftliche Arbeiten sind daher diejenigen, welche einen bestimmten Theil des Finanzwesens in dem bewußten Verständniß seiner Einheit mit diesem Ganzen der Finanzwissenschaft behandeln.

Der Sinn dieser Definitionen beruht auf dem, was wir überhaupt eine Wissenschaft im Unterschiede von der Kenntniß einer Sache nennen.

Digitized by Google

Alle Wissenschaft bedeutet dasjenige Erkennen einer Sache, in welchem die letztere als die Consequenz derjenigen Ursachen begriffen wird, aus denen sie selber hervorgeht. Alle Kenntniß dagegen faßt jede Thatsache in ihrer innern und äußern Begrenztheit auf, ohne den Zusammenhang, der sie allerdings meistens richtig empfindet, als einen ursächlichen zu erkennen.

Wendet man diese Begriffe auf die beiden Gebiete des Finanzwesens an, auf welchem eben jene Unterschiede von Wissenschaft und Kenntniß auch für das Finanzwesen maßgebend werden, die Statistik und die Rechtskunde, so hat es immerhin einen Werth, die letztern, wenn auch nur im Princip, von jenem Standpunkt aus zu charakterisiren.

Was zunächst die Finanzstatistik, sei es nun die ganzer Reiche oder einzelner Gebiete des Finanzwesens betrifft, so unterscheiden wir die streng administrative Finanzstatistik von der wissenschaftlichen in dem Sinne, daß die erstere und zwar grundsätzlich nichts als die in ihrer Auffassung noch durch nichts gestörte Darstellung der finanziellen Thatsachen enthält. Unter finanziellen Thatsachen müssen wir dann die auf die drei finanziell-statistischen Einheiten reducirte Ziffer einer bestimmten Geldsumme verstehen, welche in dem Finanzwesen erscheint. Jene drei Einheiten sind erstlich die Münzeinheit, dann die einzelne Person, und endlich die Eintheilung des Landesgebiets. Die gesammte Finanzstatistik faßt sich in der Staatsrechnung zusammen, und diese ist dann, da sie jährlich abgefaßt wird, gegenüber den Staatsrechnungen anderer Jahre selbst wieder eine statistische Einheit, aus welcher dann die Grundzüge der historischen Statistik — man sagt wol die geschichtliche Vergleichung — hervorgeht. Es ist dabei natürlich, daß alle diese Kategorien zugleich für die Behandlung jedes einzelnen Gebietes des Finanzwesens gelten.

Aus dieser administrativen Statistik erzeugt sich dann von selbst die wissenschaftliche dadurch, daß die Thatsachen der erstern beständig wechseln, und daß es dieser Wechsel ist, welcher die Beobachtung der erstern auf die Ursachen der letztern hinlenkt. So entsteht fast von selbst auch hier eine eigene Wissenschaft, Die historische Entstehung dieser wissenschaftlichen Behandlung ist dabei allerdings statt aus dem Wesen des Wechsels, vielmehr

REESE LIBRARY OF THE UNIVERSITY OF CALIFORNIA.
Digitized by Google

meist aus der thatsächlichen Noth der Finanzen in den einzelne
Staaten entsprungen, wie wir es unten andeuten werden. Selbs
verständlich ist es nun Sache der einzelnen Arbeit, ob und w
weit sie von den Thatsachen zur Wissenschaft, und dann wiede
vom Einzelnen zum Ganzen übergehen will. Dabei jedoch gi
für jede einzelne Arbeit über jeden Theil des Finanzwesens al
naturgemäßer Maßstab, daß der Werth jeder auch noch so en
begrenzten Behandlung aus dem Gebiete des Finanzwesens i
dem Maße steigt, in welchem dieselbe sich dieses universalen Zu
sammenhanges ihrer Thatsachen, ihres Wechsels und ihrer Frage
eben mit jenem organischen Ganzen der Staatswissenschaft un
speciell des Finanzwesens bewußt ist. Freilich gehört dazu vo
seiten derer, welche einen Theil behandeln, und sei er auch ei
noch so großer, wie z. B. das Steuerwesen und seine etwaige
Theorien und Reformen, daß sie eben nicht vergessen, wie si
doch nur einen Theil enthalten, obwol sie oft nur zu sehr ge
neigt sind, diesen Theil als das Ganze anzusehen und mit ihm
das Ganze zu erschöpfen. Es erweist sich daher als sehr förder
lich, wenn man bei dem Lesen solcher Werke sich das recht leb
haft vergegenwärtigt, und viele Arbeiten würden bedeutend besse
und zugleich praktischer geworden sein, wenn die Autoren speciel
bei den Untersuchungen über die Steuern sich neben ihrem be
sondern Gebiete auch beständig das Ganze vor Augen gehalten
hätten. Aber nicht das Handbuch, sondern die Geschichte selbe
soll die Kritik jeder einzelnen Leistung innerhalb ihrer Ge
sammtarbeit geben.

Im wesentlichen dasselbe gilt nun von der Behandlung des
Finanzrechts. Es ist überflüssig, zu sagen, daß die Finanz
gesetzkunde die einfache Zusammenstellung der durch die gesetz
gebende und verordnende Gewalt zum geltenden Recht erhobenen
Bestimmungen über das Finanzwesen enthalte; ebenso über
flüssig ist es, zu betonen, daß der nächste Werth solcher für alle
wissenschaftlichen Arbeiten unschätzbaren Vorarbeiten in der Zweck
mäßigkeit ihrer Anordnung bestehen wird. Nicht überflüssig da
gegen ist es, zu sagen, daß diese Zweckmäßigkeit wesentlich auf
der Gleichartigkeit, ja der vollen Uebereinstimmung der Anord
nung des Stoffes mit dem wissenschaftlichen System beruht,
das man allerdings nicht bei Gelegenheit einer Finanzgesetzkunde

Digitized by Google

sich zurechtmachen kann. Dabei nun liegt es in dem geschichtlichen Gange des Finanzwesens überhaupt, daß wol fast in allen solchen Darstellungen der Finanzgesetzkunde die ersten und wesentlichsten Grundbegriffe, der Unterschied zwischen Finanz-Gesetz und Finanz-Verordnung, wenig beachtet, niemals aber als Grundlage der betreffenden Arbeit aufgefaßt werden, sodaß dieselben durch beständige Verschmelzung beider vor lauter Angaben über das im einzelnen Gültige nicht zu einer Anschauung des verfassungsrechtlichen Ganzen in der Rechtsbildung des Finanzwesens gelangen. Die Folge davon ist, daß alle solche Arbeiten entweder als reine Fachschriften für die Finanzverwaltung, oder als Satzschriften für einzelne Finanzfragen erscheinen, während in ihnen die eigentliche Function und die specielle Aufgabe der gesetzgebenden Gewalt nicht zur rechten Klarheit gegenüber den Anforderungen an die verordnende gelangt. Auch hier aber müßte man auf Einzelnes eingehen, um im Einzelnen diesen allgemeinen Satz durchzuführen.

Nun wird man, denken wir, wol mit Recht sagen, daß alles, was hier erwähnt ward, eigentlich nur die Methode der Finanzwissenschaft in unserm Sinne betrifft. Wir haben aber neben der Methode noch ein zweites Gebiet, das wir hier in den Vordergrund stellen möchten, und das gerade für unsere Zeit seinen entscheidenden Werth mehr als je geltend macht. Das ist der Inhalt der neuen Finanzwissenschaft, der uns von seiner Aufgabe zu seiner Lösung, der Geschichte derselben, hinüberführt.

Die staatliche Individualität des Finanzwesens.

Es war der Ausgangspunkt unserer Auffassung, das Finanzwesen als die durch den Willen und die That des persönlichen Staats festgestellte und geleitete Staatswirthschaft des letztern zu bestimmen. Da nun, wo dieser begriffliche Staat als ein wirklicher erscheint, entsteht uns auch auf dem Gebiete des Finanzwesens dasjenige, was wir die Individualität des Staatslebens nennen. Hier ist nun wol nicht der Ort, um über den Begriff der Individualität Untersuchungen anzustellen. Allein die Sache ist, wenn man sie einfach betrachtet, fast schon

Digitized by Google

durch sich selber klar. Die Individualität aller Dinge, also auch die des Staats und die des Finanzwesens, entsteht da, wo die Verschiedenheit in dem Gleichen zum Inhalt des Bewußtseins wird. Es braucht nicht wiederholt zu werden, daß dieses Bewußtsein dann für sich selbst zum Willen, für andere zur That wird. In der Persönlichkeit des Staats erscheint das in Gesetzgebung und Vollziehung. In seiner Anwendung auf das Finanzwesen bedeutet es, daß jeder wirkliche Staat seine Individualität in der ihm eigenen Finanzverfassung und Verwaltung zum Ausdruck bringt, welche beide dann in Statistik und Gesetzeskunde das Finanzwesen jedes wirklichen, einzelnen Staats als ein concretes, einheitliches Ganzes erscheinen lassen.

Diese Individualität, lebendig empfunden, wird nun, weil sie doch die erste und beherrschende Thatsache auch im Finanzwesen ist, zur wahren Grundlage jeder positiven Bearbeitung des letztern für jeden einzelnen Staat. Wir glauben uns berechtigt, das hier mit allem Nachdruck gerade gegenüber sehr vielen Erscheinungen unserer Finanzliteratur betonen zu müssen. Es ist mehr als ein Mangel, es ist geradezu ein Fehler in nur zu vielen Beurtheilungen allgemeiner wie besonderer Finanzangelegenheiten, daß in ihnen das klare Bewußtsein von der Individualität des ganzen Staats, Volks oder volkswirthschaftlichen Lebens nicht zum gehörigen Ausdruck gelangt, sondern meist in der Aufführung statistischer Daten untergeht, in welcher die individuelle Gestaltung jedes einzelnen Staats in der absolut gleichartigen ziffermäßigen Form verschwindet. Hier wird der selbständige Lebenskern des Staats der Tabelle und Rubrik zum Opfer gebracht; und doch gibt es kein wirkliches Finanzwesen, von dem nicht jeder die Empfindung hätte, daß es aufs innigste und zwar gerade in seinen Unterschieden von anderer Gestaltung desselben mit dem eigenen individuellen Volksleben verwachsen wäre! Freilich aber genügt für die theoretische Arbeit der Finanzen eine solche Empfindung nicht. Sie muß nothwendig diese Individualität als die bewegende Kraft der Besonderheit zu verstehen wissen: sonst wird sie selbst nur als Eindruck bestehen, und statt der Erkenntnisse auch nur Eindrücke zu erzeugen im Stande sein. Ist sie aber nicht mehr blos eine wenn auch noch so entscheidende und mehr oder weniger geist-

Digitized by Google

reich zu behandelnde Thatsache, sondern eine solche bewegende Kraft, so besitzt sie auch das Wesen derselben, das ist sie ist Wirkung und Ursache zugleich. Und auf dem Punkte, wo sich nun der Gedanke über diese causale Kraft der Individualität Rechenschaft zu geben beginnt, beginnt sie selber Gegenstand der Wissenschaft zu werden. Das gilt für alles andere, auch für das Finanzwesen. Es ist thatsächlich gar kein Zweifel, daß die Individualität des Finanzwesens jedes Staats eine große, für alle Gebiete des letztern entscheidende Thatsache ist. Da nun, wo ich diese Individualität auf ihre Ursachen zurückführe und als solche in ihren Wirkungen verfolge, empfängt unser Gebiet seinen ersten wissenschaftlichen Inhalt. Das Verständniß und das Festhalten der Individualität des Finanzwesens wird zur Grundlage der Finanzwissenschaft.

Damit das kein leeres Wort bleibe, muß man wieder scheiden. Und das wollen wir, statt weiter einzugehen, mit zwei Worten thun.

Da das Finanzwesen in Verfassung und Verwaltung zum Ausdruck kommt, so wird die wissenschaftliche Betrachtung jener Individualität in jedem Staate stets zu den Kräften und Ursachen führen, welche dann ihrerseits die Ordnung der Staatsverfassung und der Staatsverwaltung bestimmen. Nun haben wir an andern Orten nachgewiesen, daß jede Ordnung der Verfassung und Verwaltung durch die Vertheilung der Güter und damit der Gesellschaft beherrscht wird. Alles positive Finanzwesen in jedem Staate und zu jeder Zeit ist daher zuletzt stets die Consequenz derjenigen, gesellschaftlichen Ordnung, welche dasselbe durch seine Herrschaft oder Gesetzgebung und Vollziehung nach den Gesetzen ihres Lebens erzeugt. Alle Wissenschaft dieses positiven Finanzwesens in seiner individuell-staatlichen Gestalt hat daher die erste Aufgabe, diese Individualität aus der socialen Ordnung des Volks zu begreifen, aus der sie entsteht und mit der sie beständig wechselt. Die Wissenschaft der Gesellschaft wird damit der Anregungspunkt für die der Finanzwissenschaft, und zwar indem sie der Ausgangspunkt für die Individualität und die Geschichte der Verfassung und Verwaltung in jeder Staatenbildung wird. Doch das können wir hier nicht weiter verfolgen.

Digitized by Google

Aber wir möchten daß es uns gegeben wäre, ein anderes von diesem Standpunkt aus zum Ausdruck und zur Geltung zu bringen. Und das ist dasjenige, was wir unter der deutschen Finanzwissenschaft verstehen.

Das europäische Finanzwesen und die Aufgabe der deutschen Finanzwissenschaft.

Das, was wir hier sagen wollen, muß wieder seine tiefere Grundlage fordern.

Jene Individualität, von der wir gesprochen, ist ihrerseits auf allen Gebieten das Corollar der Gleichheit dessen, was individuell verschieden ist; so auch im Finanzwesen. Nun sagen wir, daß jene erstere auf dem Wesen der gesellschaftlichen Ordnungen beruhe, welche wieder den Ausdruck in der beständig ungleichen Vertheilung der Güter bilden; das aber, was dabei in aller Gesellschaft das Gleiche ist, ist der Begriff des Staats und der wesentlichen Elemente seines Organismus.

Betrachten wir nun von diesen beiden Standpunkten die Geschichte und das Leben Europas für das Finanzwesen, so tritt uns auch hier die große Thatsache entgegen, die wir bisjetzt noch mehr fühlen als wissen, daß Europa ein doppeltes Leben hat. Europa besitzt eine große Verschiedenheit in den Elementen seiner socialen Ordnung vermöge der Verbindung der germanischen mit den romanischen Elementen; gleichartig dagegen ist es in dem Auftreten und der nie ruhenden Arbeit der selbständigen Staatsidee, durch deren Entwickelung sich das germanische Europa von der alten Zeit scheidet. Damit beruht die Besonderheit des Staatslebens und mit ihm des Finanzwesens in den großen Gebieten Europas auf Maß und Art der Verbindung des romanischen mit dem germanischen Element, das Gleichartige in ihm dagegen auf der Macht und der organischen Entwickelung eben jener persönlich thätigen Staatsidee in den einzelnen Völkern. Um diesen doppelten Mittelpunkt dreht sich die ganze Geschichte unsers Welttheils.

So weit nun das Auge reicht, besteht der tiefste Inhalt dieser Geschichte darin, in dieser individuellen Gestaltung immer aufs neue den Proceß hervorzubringen, in welchem die in der

Digitized by Google

höhern Gemeinschaft aller Völker lebende Idee die erste in sich aufnimmt und sie erhebt.

Mit welchem Ernst und mit welchen Mitteln sich nun die Völkerindividualitäten gegen diese Herrschaft der Gemeinschaft wehren, dürfen wir hier nicht verfolgen. Aber eine Thatsache überragt hier alle andern. Das Gebiet, welches in diesem Kampfe weder der Gegensatz ihrer Kirchen noch der endlose Kampf ihrer blutigen Kriege hat vernichten können, ist das des geistigen Lebens. Es war unsere Aufgabe, dies in unserm Werke über die Geschichte des Bildungswesens von Europa genauer zu entwickeln. Die künftige Lehre von der Verwaltung wird dasselbe auf allen andern Gebieten dereinst zu einer der anerkannten, vielleicht der fruchtbarsten Grundlagen der europäischen Gesittung machen. Unter denjenigen Gebieten aber, auf welchen wir schon jetzt eine faßbare Gestalt dieser Thatsache finden, steht das Finanzwesen in erster Reihe, und das, was wir im höhern Sinne des Wortes die Finanzwissenschaft nennen, hat die Bestimmung, jene Idee für das staatswirthschaftliche Leben zum Ausdruck zu bringen.

Es ist für alle Arbeiten in diesem Felde von Werth, wenigstens in einigen Worten zu bezeichnen, auf welchem Wege sich das vollzieht. Denn speciell die Arbeit der deutschen finanzwissenschaftlichen Natur gewinnt damit erst ihre eigentliche Stellung. Freilich muß man dafür einen Schritt auch über die Finanzwissenschaft hinausgehen.

Denn es darf als feststehend angenommen werden, daß in allem persönlichen Leben alle Besonderheiten der individuellen Gestaltung doch zuletzt nicht endgültige Verschiedenheiten des Ganzen, sondern nur Verschiedenheiten innerhalb der absoluten Kategorien der Existenz des Gemeinsamen sind. Das aber bedeutet uns wieder, daß, wenn ich die Besonderheiten zugleich und zusammen betrachte, ich für *diese* Auffassung, und das ist also für uns die *Auffassung Europas gegenüber* derjenigen seiner einzelnen Gebiete und Culturvölker, auch im Finanzwesen wie in allen andern Dingen stets zuerst den Organismus jener absoluten Kategorien *für alle* zu Grunde legen muß, um zu dem endgültigen Verständniß jedes Einzelnen zu gelangen. Diesen Organismus der absoluten Kategorien nun nennen wir das

Digitized by Google

System jeder Wissenschaft, hier das System der Finanzwissenschaft. Ich muß daher sagen, daß ich bei Auffassung und Darstellung jedes Sondergebiets Europas, also auch jedes Finanzwesens seiner einzelnen Völker und Staaten, allerdings an die in jedem derselben so oder so historisch entwickelte Gestaltung derselben anschließen kann, und daß die letztere mir daher um so mehr genügen wird, je klarer sie dabei das Moment der Individualität zum Ausdruck bringt. Sowie ich dagegen das europäische Leben als Ganzes denke, kann das Nebeneinander dieser historischen Gestaltungen nirgends, auch für das Finanzwesen nicht mehr, genügen. Dasselbe ist gewiß unschätzbar für sich, aber es bleibt ewig nur die Voraussetzung für eine höhere Anschauung. Wir nennen nun dieses Nebeneinanderstellen der individuell verschiedenen Lebensverhältnisse und Rechtsordnung der einzelnen Staaten die „Vergleichung" im allgemeinen, für unser Gebiet die „vergleichende Finanzwissenschaft". Es ist klar, wie diese vergleichende Finanzwissenschaft hat entstehen müssen in einer Zeit, in welcher das europäische Leben auf allen Punkten seine innere und äußere Gemeinschaft in einem nie dagewesenen Grade entwickelt hat. Denn für das Gefühl in jedem Gebildeten, daß alle diese Besonderheiten doch zuletzt eine Einheit bilden, ist sie die erste, wir möchten sagen noch ganz materialistische Form, in welcher dasselbe seinen Ausdruck sucht. Wie aber kann ich nun zwei Dinge miteinander vergleichen ohne das dritte zu kennen, in welchem sie gleich sind? Im Finanzwesen wie in andern Dingen? Und wo ist das Gleiche, das jene materialistische Vergleichung voraussetzt, ohne es selbst zu besitzen? Wir glauben nicht, daß dies zweifelhaft sein kann. Jenes Gleiche für alle ist eben nichts anderes als das System der absoluten Kategorien des Finanzwesens, die ebendeshalb nicht im Finanzwesen, sondern im viel allgemeinern des wirthschaftlichen Lebens selber liegen. Und ist dem so, so folgt, indem wir einfach alle Zwischensätze weglassen, daß nur diejenige Auffassung der Finanzwissenschaft, welche die absoluten Begriffe von Staat und Wirthschaft an sich zum Grunde legt, die Bedingung und damit auch die Heimat der europäischen Auffassung der erstern sein kann. Darum ist es so, daß wir in dem Studium jenes richtigen Systems der Finanzwissenschaft die Grundlage alles Verständnisses eben des

Digitized by Google

gemeinsamen europäischen Finanzwesens und damit des Finanzwesens der ganzen Welt erforschen. Und dürfen wir dabei den Blick unserer Leser in diesem Augenblick über unser vorliegendes Gebiet hinaus auf den Satz lenken, daß in Wahrheit das, und nicht ein dialektisches Resultat, die Bedeutung des systematischen Denkens zunächst in aller Wissenschaft vom Staatsleben sein muß, und daß es nun einmal kein Verständniß Europas und damit auch keins unsers eigenen Landes und Volkes gibt, ohne das Verständniß des Systems als der Einheit in dem Verschiedenen? Ewig wird die Vergleichung Statistik bleiben, und ewig wird die volle wissenschaftliche Erkenntniß auch des Einzelnsten bei dem System des Ganzen beginnen. Es gibt unerbittliche Wahrheiten.

Nun aber hat eine Reihe historischer Gründe — wir vermeiden es absichtlich, von der Artung des Volksgeistes hier zu reden — es mit sich gebracht, daß, wenn die Deutschen mitten in der völligsten Verwirrung und Zerfahrenheit ihres aufgelösten staatlichen Lebens überhaupt noch nach etwas Gemeinsamem für dasselbe suchen wollten, sie nothwendig über das positiv Gegebene hinausgehen mußten. Sie mußten eine Grundlage für die Welt ihres Wissens suchen, welche an und für sich über jeder positiven Gestalt stehe: im Finanzwesen wie in allen andern Dingen. Sie mußten daher das System von absoluten Kategorien, von Grundbegriffen, Hauptgebieten, Eintheilungen und Causalzusammenhängen aufstellen, dessen Wesen es nun einmal für Deutsche wie für Nichtdeutsche ist, die Grundlage für das einheitlich organische Verständniß aller Besonderheiten zu bilden. Darum mußten sie, wollten sie auch nur von einer deutschen Finanzwissenschaft reden, zu einer systematischen Finanzwissenschaft gelangen, und von dieser aus zu ihrem ursächlichen, dieses System selbst wieder beherrschenden Zusammenhang mit den elementaren Grundbegriffen des wirthschaftlichen Lebens überhaupt. Diesen Zusammenhang drückten sie dann selbständig in der Bezeichnung der „Staatswirthschaft" aus, und so ward ihnen die allgemeinste Grundlage ihrer Auffassung die innige Verbindung von Volkswirthschaft, Staatswirthschaft und Finanzwirthschaft im allgemeinen, für die Finanzwissenschaft selbst aber, die aus dieser Verbindung entsprang, das Streben nach einem auf sich

Digitized by Google

selbst ruhenden System, dessen Wichtigkeit ihnen dann in der Fähigkeit desselben bestand, die große, über alle historische Einzelgestaltung hinausgehende Einheit dieser Lebensgebiete bei allen Völkern in sich aufzunehmen und jedes Einzelne somit durch das Ganze zu begreifen. Sie sind daher das einzige Volk in der Welt gewesen und sind es noch, welches ein System der Finanzwissenschaft innerhalb des Systems der Verwaltungslehre aufgestellt hat. Und so wahr ist das, daß das sogar gleichgültig dagegen bleibt ob sie es selber wissen, was sie mit ihrem System und ihren Principien in diesen Wissenschaften besitzen und leisten oder nicht. Jedes Volk wird sich sein eigenes Leben in Finanzen wie in andern Dingen für sich selber zur Anschauung bringen; niemand wird das Achtungs- und oft Bewunderungswerthe in solchen Leistungen mehr anerkennen als wir; aber wenn alles Obige nicht falsch ist, so ist die deutsche Finanzwissenschaft allein befähigt, die europäische zu sein, und die Grundlage der Wissenschaft des Finanzwesens der ganzen Welt zu werden.

Daß es nun, namentlich auch in der Finanzwissenschaft, noch nicht dahin gekommen ist, daß sich die Arbeiten derselben um jene Berechtigung des Systems und seine große Function kümmern, sondern jeder seinen subjectiven Weg geht, auf dem er wenigstens mit dem Stoffe fertig wird, wenn er auch zu keinem weitern Ziele gelangt, ändert jenes Lebensgesetz der Geschichte der Wissenschaft nicht. Wir aber wenigstens können und wollen uns keine deutsche Finanzwissenschaft anders als eine causale und systematische denken. Und darum haben wir auch jetzt noch an den systematischen Kategorien festgehalten und an ihnen fortgearbeitet. Möge man darum unsere Forderung, nicht blos über das Einzelne sondern eben auch über diese systematische Basis nachzudenken, sich selber mit dem Gedanken begründen, daß auch in der Finanzwissenschaft das systematische Denken die europäische Arbeit ist.

Damit aber tritt jetzt die zweite, weit umfassendere Aufgabe hinzu. Liegt jene Idee der germanisch-europäischen Einheit zuletzt im Wesen aller Staatswissenschaft und ihres Systems, so liegt sie auch der geschichtlichen Entwickelung des gesammten Europa zu Grunde. Jede wahre Geschichte ist in diesem Sinne

Digitized by Google

die Vergleichung des Vergangenen mit dem Gegenwärtigen in der europäischen Welt. Lassen wir dabei den Streit über Philosophie der Geschichte beiseite. Gewiß ist nur, daß zwar jedes Volk in seiner Geschichte auch die seines Finanzwesens besitzt, daß aber der Gedanke einer europäischen Finanzgeschichte nur als ein wissenschaftlicher durchgeführt werden kann. Und so sagen wir auch dafür, es sei nicht zufällig, daß nur die deutsche Finanzwissenschaft die Forderung nach den Grundlagen einer Geschichte des Finanzwesens Europas als einen organischen Theil ihrer Aufgabe betrachtet, ohne welchen auch ihr System niemals als ein vollständiges erscheinen will. Und in der That, was ist es denn, das eigentlich seine Geschichte in der Verschiedenheit der Völkerentwickelung auch für unser Gebiet haben soll? Wird man uns verstatten, jeden aufzufordern, sich gerade darüber einmal ein klares Bild zu schaffen?

Wir unsererseits verbinden nun in obigem Sinne die ganz allgemeinen Grundzüge der Geschichte des europäischen Finanzwesens mit dem so aufgestellten Begriffe der Finanzwissenschaft.

Es ist hier der Ort, auf eine jener merkwürdigen Erscheinungen hinzuweisen, die stets von Einzelnen ausgehen und doch stets das Leben des Ganzen bedeuten. Es sind das die großen europäischen wissenschaftlichen Vereine und Congresse, in welchen sich trotz Nationalität, Sprache, Confession und Staatsinteressen die Gemeinsamkeit des Lebens Europas in einer Gestalt ihren Körper schafft, wie sie es im Mittelalter in den großen europäischen Universitäten gethan. Diese nun gehören allerdings in ihrer ganzen Entwickelung der Geschichte des europäischen Bildungswesens. Allein dieselben haben wenigstens für eine Zeit lang auch die Idee des europäischen Finanzwesens erfaßt, und das, was hier begründet ward, gehört weit mehr als manches Detail der Geschichte der höhern Finanzwissenschaft. Es ist die Zeit, in welcher die statistischen Congresse, welche die leitenden Regierungen mit der Arbeit der Einzelwissenschaft zu verbinden wußten, sich auch der Idee einer europäischen Finanzstatistik bemächtigten, und dieselbe über das Niveau von Privatarbeiten über dieselbe, wie z. B. von M. Block („L'Europe politique et sociale", 1869), oder die Statistik des Goth. Hofkalenders, und andere erheben. Es steht fest, daß sich die Aufnahme und Begründung dieser Aufgabe in den damaligen Congressen vor allen stets an die Namen von Czörnig und neben ihm von Hock anschließen werden. Czörnig ist es, der in seiner ganzen, großartigen statistischen Thätigkeit vielleicht zuerst den europäischen Gedanken vertreten hat, eine jede

Digitized by Google

europäische Statistik und namentlich die Finanzstatistik der verschiedenen Länder Europas auf bestimmte allgemein gültige Kategorien zurückzuführen, und so das europäische System mit den finanziellen Thatsachen der einzelnen Länder zu erfüllen. In seinem bekannten Werke hat er gezeigt, wie er diesen Gedanken auch mit den individuellen wirthschaftlichen und den öffentlichen Rechtsverhältnissen der einzelnen Staaten zu verbinden und aus der europäischen Statistik eine europäische Finanzwissenschaft zu bilden wußte, wie es Hock's unvergessener Ruhm bleibt, das französische Finanzwesen noch jetzt mustergültig für Frankreich nach den systematischen Kategorien der deutschen Finanzwissenschaft bearbeitet zu haben, worin ihn Kaufmann nicht überflüssig macht, während fast gleichzeitig Gneist für die historische und Vocke die finanzielle Staatswirthschaft Englands den festen Grund gelegt haben. Diese Werke gehören, vom höhern Standpunkte, der Geschichte der europäischen Wissenschaft. Gleichzeitig mit diesen Arbeiten erfaßten nun die statistischen Congresse das Gebiet des europäischen Finanzwesens. Der statistische Congreß zu Brüssel (1853) begann mit dem Katasterwesen; der folgende von Paris (1855) nahm die Anregung Dieterici's auf, für die Grundlage einer europäischen Finanzstatistik zunächst eine vollständige Nomenclatur aller bestehenden Finanzeinrichtungen einheitlich aufzustellen, worin er von Belly (Frankreich) ernsthaft unterstützt ward, England fehlte natürlich; die Gründe dafür werden in den folgenden Darstellungen sich von selbst ergeben. Im Congresse zu Wien (1857) stellte dann Czörnig das erste Programm einer europäischen Finanzstatistik in seinem „Berichte an die Vorbereitungscommission" auf, das dann von Hock im Congresse selber lichtvoll entwickelt ward. Die ganze Geschichte dieser Thätigkeit hat dann, im Auftrage der „Permanenten Commission des internationalen Staatcongresses" (Stockholm 1874) K. v. von Rieke in seiner „Internationalen Finanzstatistik, ihre Ziele und ihre Grenzen" (1876) in ebenso geschmackvoller als gründlicher Weise dargelegt; die Arbeiten des Congresses haben damit ihre geschichtliche Stelle in der Finanzwissenschaft gewonnen. Die Grundlagen für die Kenntniß der Thatsachen des europäischen Finanzwesens sind gelegt und schon jetzt gehören sie der allgemeinen Wissenschaft als integrirende Theile der europäischen Einzelstatistik an, wie sie zunächst nur Brachelli in seiner „Staatenkunde", wenn auch mit Beziehung auf die einzelnen Staaten, in unermüdlicher Arbeit durchführt. Wir aber erkennen dankend in allem diesen die Grundsteine für die künftige größere Auffassung unserer deutschen Finanzwissenschaft.

Digitized by Google

Die Elemente der Geschichte des europäischen Finanzwesens.

Begriff und Grundlagen der europäischen Finanzgeschichte.

Gegenüber der Aufgabe, ein ganzes Gebiet der Weltgeschichte in den engen Raum weniger Zeilen zusammenzufassen, gibt es nur Einen Weg, der zum Ziele führen kann. Wenn uns die Wissenschaft jenes Gebiet seinem Begriffe nach klar macht, so besteht die Geschichte in der Entwickelung der Elemente, welche die letztere umfaßt, und zwar *insofern* diese Entwickelung durch Kräfte und Bewegungen bestimmt wird, welche eben *außerhalb* jenes für sich gedachten Begriffes liegen. Aus dieser Wechselwirkung beider Factoren des bestimmten Einzelgebiets und der Elemente, welche durch das Wesen des Staats und seines Lebens mit ihm in beständiger Gegenseitigkeit stehen, ergibt sich dann das, was wir die allgemeinen Gesetze der geschichtlichen Bewegung nennen.

Die beiden großen Kategorien des Staatslebens, welche den gesammten Entwickelungsgang des Finanzwesens aller Zeiten und Völker beherrschen, sind einerseits die *gesellschaftliche Ordnung* der Völker mit ihren Klassenunterschieden, andererseits die selbstthätige Idee und Gewalt des *persönlichen Staats*. Ob wir auf den fernsten Orient zurückgreifen oder die Gegenwart ins Auge fassen, ewig werden es diese beiden Potenzen sein, auf die der Gang der Geschichte in Gesetzgebung und Verwaltung des Staatslebens zurückgeführt werden muß. Und sie sind es daher, welche wir an die Spitze auch der Geschichte des Finanzwesens stellen müssen.

Man wird dabei am einfachsten zu einem grundlegenden Resultate gelangen, wenn man den *Charakter* des Finanzwesens von der *formalen Ordnung* desselben unterscheidet. Denn wir werden für die ganze Geschichte desselben wol sagen müssen, daß, während die Entwickelung der persönlichen Staatsgewalt den Zuständen des Finanzwesens ihre formale Ordnung gibt, die Gestalt und Bewegung der Gesellschaft es ist, welche demselben in jeder Epoche seinen Charakter verleiht.

Digitized by Google

Alle gesellschaftliche Ordnung und Bewegung aller Zeiten beruht nun auf zwei großen Elementen und diese Elemente sind es, die von Anfang an zunächst jenen Charakter des Finanzwesens beherrschen. Das erste derselben bezeichnen wir in der ganzen Welt als die Herrschaft des, durch die Vertheilung der Güter mächtigern Theiles des Volks über den weniger mächtigen, und als ihr Princip die Ungleichheit der Klassen und ihre Aufrechterhaltung und Entwickelung auch im Leben und Recht des Staats; das zweite dagegen besteht in den Principien der gesellschaftlichen und damit auch rechtlich gleichen Bestimmung aller.

Wie nun dieser Gegensatz alle andern Gebiete der menschlichen Gemeinschaft durchdringt, kann hier nicht verfolgt werden. Einfach aber ist es, wie derselbe in allem Finanzwesen im weitern Sinne dasjenige erzeugt, was wir eben den Charakter desselben nennen. Denn aus dem Standpunkt der herrschenden Klasse gehen die Einnahmen aus der Unterwerfung hervor, und die Ausgaben werden nur im Interesse der Herrschenden gemacht; nach dem Princip der zweiten leistet jeder dem Staate nach seinen wirthschaftlichen Kräften, und die Ausgaben sind Verwaltungsausgaben. Nach dem ersten ist die herrschende Klasse alleinige Herrin des gesammten Güterlebens des Staats, nach dem zweiten gehört dagegen die Gesammtheit der Leistungen allen zugleich. Nach dem ersten gibt es weder ein staatswirthschaftliches Gesetz noch eine staatswirthschaftliche Verantwortlichkeit; nach dem zweiten ist die ganze wirthschaftliche Verwaltung von öffentlicher Verantwortlichkeit durchdrungen. Nach dem ersten ist das Maß dessen, was der einzelne geben muß, blos durch die physische Möglichkeit begrenzt, es zu erpressen, nach dem zweiten wird dasselbe nach bestimmten Principien festgestellt; in jener liegt daher das Vermögen der unterworfenen Klassen, in dieser das Reineinkommen aller zum Grunde. Daher denn die leicht erklärliche Erscheinung, daß es in allen Jahrhunderten zwar Einnahmen und Ausgaben gibt, daß aber die eigentliche Staatswirthschaft nur von der zufälligen Individualität der Herrscher abhängt, weshalb hier Ordnung und Unordnung, Sparsamkeit und Verschwendung beständig wechseln, und nirgends ein dauernder Zustand weder für das Ganze noch für die Theile entsteht. Daß es dabei keine Wissenschaft der Staatswirthschaft gibt, ist selbst-

Digitized by Google

verständlich; war es doch viel, wenn man nur die einfachste Aufzeichnung in den Rechnungsbüchern der Herren zu Stande brachte; in der zweiten Epoche dagegen gestaltet sich auch dies alles langsam zu einer unter bestimmten Gesetzen stehenden Ordnung, und damit wird für die Verwaltung auch jedes Theiles eine ganz neue Grundlage gewonnen. Wir scheiden daher beide leicht und klar in ihrem Princip, wenn sie auch in Wirklichkeit vielfach ineinander übergehen. Die erste ist die der unfreien, die zweite ist die Entwickelung zur freien Gesellschaftsordnung, welche somit die beiden großen Kategorien der freien und der unfreien Staatswirthschaft erzeugen. Es gibt Zeiten, in denen dieser Charakter der Unfreiheit auch in der Staatswirthschaft allein herrscht; es gibt gar keine Zeit und wird niemals eine geben, in welcher der Unterschied der Klassen ganz aus der Staatswirthschaft verschwände.

Anders dagegen verhält sich in der Geschichte der Staatswirthschaft das Element der Staatsgewalt. Es ist an andern Orten nachgewiesen, daß jede Entwickelung des Staatslebens erst mit der Scheidung und Erhebung der Staatsgewalt über die Macht der gesellschaftlichen Unterschiede beginnen kann. Alles Staatsleben fängt daher erst da an, wo die persönliche Staatsgewalt zur souveränen innerhalb des Volks wird. Da, wo sich das vollzieht, wird dieselbe in der Form der Monarchie zur monarchischen Herrschaft auch über die Staatswirthschaft. Damit entsteht das, was die Natur der monarchischen Staatswirthschaft in ihrem tiefen Unterschiede von der gesellschaftlichen begründet. Das ganze wirthschaftliche Leben des Staats erscheint dem Staatsoberhaupt, möge dasselbe einen Namen und Rechtstitel haben welchen es will, als seine Privatwirthschaft. Daraus folgt, daß zunächst die Staatswirthschaft die formale Natur der Einzelwirthschaft annimmt und mithin innerhalb derselben sich die festen Kategorien von Vermögen, Einnahme, Ausgabe und Reichthum in Besitz und Ueberschuß als Inhalt und Bedingungen der souveränen Macht des Oberhauptes ausbilden; die einheitliche Ordnung des Finanzwesens beginnt. Aber gerade aus demselben Grunde hängt nun eben diese Ordnung selbst wieder von der zufälligen Individualität dieses Staatsoberhauptes ab. Mit ihr kann sie eine gute oder schlechte sein, durch sie

Digitized by Google

kann sie in hundert Formen Armuth oder Reichthum erzeugen. Diese Zufälligkeit der Ordnung ist das Princip des Finanzwesens des absoluten Staatsoberhaupts. Die Geschichte der Welt ist voll von Beispielen dieses Satzes.

Es ist nun klar, daß somit keins dieser beiden Elemente für sich dem höhern Wesen der Staatswirthschaft genügen kann. Es scheint überflüssig, theoretisch nachzuweisen, was Jahrtausende einer traurigen Geschichte bestätigen. Das was übrigbleibt besteht daher darin, das Princip der freien Gesellschaft mit dem Princip des selbständigen Staats zu verbinden, und somit die Elemente der Finanzwirthschaft mit der Einheit der Staatsgewalt dadurch in ihre Harmonie zu bringen, daß die Gleichheit durch den Antheil aller Staatsbürger an der Function des Staats, die Ungleichheit derselben aber durch die Verschiedenheit der Betheiligung an den Leistungen für den letztern, die Ordnung der Staatswirthschaft selber endlich durch die gesetzlich und damit über den subjectiven und zufälligen Willen des Oberhauptes erhobene Ordnung des Staatslebens überhaupt hingestellt und geführt werde. Wir wissen, daß wir eine solche Staatswirthschaft ein verfassungsmäßiges Finanzwesen nennen.

Elemente des Finanzwesens der Lehnsepoche.

Man kann nun, wenn man einmal meint, daß ein endgültiger Unterschied dabei stattfindet, diese Kategorien Begriffe, Thatsachen oder historische Epochen nennen. An diesem Orte werden wir nicht entwickeln können, daß dies nur drei Formen sind, in welchen man doch zuletzt wesentlich dasselbe ausdrückt. Gewiß ist aber, daß sich von ihnen aus das Finanzwesen in seiner weltgeschichtlichen Entwickelung zu einem Ganzen ordnet. Zwar nicht in der Weise, daß in dem Gange derselben die eine Gestaltung die andere ausschlösse. Im Gegentheil besteht der Reichthum der Geschichte darin, daß alle jene Kategorien gleichzeitig vorhanden und thätig sind, und in ihrer Wechselwirkung die unerschöpfliche Mannichfaltigkeit auch der Staatswirthschaft erzeugen; diese aber darin, daß die eine oder die andere derselben eine entschiedene Herrschaft auszuüben vermag. Und das Maß und die Form eben dieser Herrschaft einer jener Kategorien,

Digitized by Google

die im Finanzwesen zur faßbaren Erscheinung gelangt, theils in der Ordnung desselben, theils in der Vertheilung der Leistungen an den Staat, ist nur das, was wir den Charakter der großen Epochen in der Geschichte der Staatswirthschaft nennen.

Es ist nun wol keiner im Zweifel, daß wenn man die letztere von Anfang an bis zum heutigen Tage als ein Ganzes betrachtet, wir den Orient als denjenigen Theil derselben bezeichnen, in welchem die souveräne Persönlichkeit des Staatsoberhaupts das gesammte Finanzwesen unbeschränkt beherrscht; in der Alten Welt dagegen herrschen die obern Klassen der Gesellschaft mit ihrem Willen und ihren Interessen über die niedern, die wiederum zuerst in der Masse des beherrschten eigenen Volks, dann in der der fremden unterworfenen Völker bestehen; erst in der germanischen Welt entwickelt sich in einem mehr als tausendjährigen Kampfe die Gestalt des verfassungsmäßigen Finanzwesens. Und indem wir nun dabei den Begriff der Staatswirthschaft mit dem der Finanzwirthschaft wieder in diejenige Verbindung bringen, die wir im Eingang dargelegt, so ergibt sich der in dieser ganzen historischen Entwickelung für das Leben der menschlichen Gesittung entscheidende Satz, daß zwar der Orient und die ganze Alte Welt eine Finanzwirthschaft, aber niemals auch nur eine Ahnung von einer Staatswirthschaft gehabt haben. Es ist die für die gesammte Civilisation entscheidende Thatsache, daß erst mit der germanischen Welt das staatswirthschaftliche Princip mit der finanziellen Ordnung verbunden wird, welche Verbindung dann in dem verfassungsmäßigen Finanzwesen seine freie Form empfängt. Und darum hat auch nur die germanische Welt eine Geschichte und eine Wissenschaft ihres Finanzwesens.

Wir werden daher weder von dem Orient noch von der Alten Welt im Folgenden reden, und nur aufrichtig wünschen, daß die finanzhistorischen Studien über die letztere ernstlich sich dessen bewußt werden mögen, wie Griechenland und Rom in allen ihren Epochen mit ihrem gänzlich unfreien Finanzwesen so tief unter dem niedrigsten der germanischen Völker gestanden haben, daß an eine Vergleichung gar nicht gedacht werden kann. Wir werden uns darauf beschränken, nur die elementaren Grundzüge der Geschichte der germanischen Staats- und Finanzwirthschaft

Digitized by Google

zu bezeichnen. Diese Grundzüge aber, welche ihrerseits zul
doch allein die geradezu unerschöpfliche Masse von einzelnen
wegungen, Erscheinungen und Kämpfen in ihrem innern
sammenhange verständlich machen, werden selbst wieder nur du
ihren Anschluß an die obigen Kategorien ganz verständlich.

Wir scheiden in diesem Sinne in der Gesammtheit aller g
manischen Staaten, das ist also in der europäischen G
schichte des Finanzwesens, drei Zeiträume. In dem ersten
ruht dies Finanzwesen, das sich freilich selbst erst sehr langs
durch den Uebergang von den Leistungen an den Staat zu
Zahlungen an denselben zu einem eigentlichen Finanzwesen erhe
auf der Herrschaft der grundbesitzenden Klasse über die ni
besitzende, und findet damit seine Bezeichnung in der ständisch
Ordnung der Gesellschaft, des Staats und seiner Staatswir
schaft. In der zweiten Epoche, die schon mit dem 16. Ja
hundert ihre feste Gestalt empfängt, scheidet sich die selbständ
Staatsgewalt in dem absoluten Königthume von der ständisch
Gesellschaft und ihrer öffentlichen Wirthschaft, und begründet
dem Königthum die Ordnung des königlichen Finanzwese
die aber vermöge der unverwüstlichen Natur des germanisch
Königthums von Anfang an das Princip der staatsbürgerlich
Gesellschaft in sich aufnimmt, und damit die ersten Elemente
Staatswirthschaft mit dem rein formalen Finanzwesen zu v
binden weiß. Dadurch bringt diese Epoche als die der entsteh
den aber noch nicht selbständigen Staatswirthschaft zwar vi
und ernste an die unfreie Zeit erinnernde Erscheinungen mit
aber dennoch verliert sie nie ganz das Gefühl, daß der Kön
und in ihm der Staat über jedem Sonderrecht und jedem Sond
interesse steht, und daher zuletzt gerade vermöge seiner Sou
ränetät der Vertreter der Gleichheit aller Bürger untereinand
ist. Daraus geht nun seit der Mitte des vorigen Jahrhunde
die dritte Gestalt der eigentlichen Staatswirthschaft hervor, der
Charakter wir zuerst als die volkswirthschaftliche, dann als
verfassungsmäßige Zeit bezeichnen; die erste, welche für Ei
nahmen und Ausgaben die Gesetze des Güterlebens anzuerkenn
beginnt, die zweite, welche den Volksvertretungen die Entsch
dung über die Einnahmen und Ausgaben des Staats einräu
Es ist schwer zu sagen, welche von beiden die wichtigere i

Digitized by Google

gewiß ist nur, daß die zweite die erste nicht etwa beseitigt, sondern vielmehr mit ihrem ganzen Inhalt in sich aufnimmt. Diese letztere verfassungsmäßige Entwickelung tritt nun im 19. Jahrhundert in den Vordergrund; in der Mitte desselben aber zeigt sich auch schon der erste Beginn jener großen Thatsache, welche das ganze Leben der Staaten europäischer Gesittung durchdringt, die sociale Idee, welche den Schwerpunkt aller ihrer Fragen und Aufgaben nicht so sehr in dem Wesen der Persönlichkeit oder des Staatsbürgerthums, sondern vielmehr in der niedern Klasse und ihrer Hebung findet. Und es ist noch nicht zu berechnen, wie weit diese Richtung in der Staatswirthschaft zu gehen berufen ist.

Dies sind die allgemeinsten Grundlagen derjenigen weltgeschichtlichen Epoche, die wir die germanische nennen. Jeder Theil derselben, nicht blos Ausgaben, Einnahmen und Haushalt, sondern in ihnen wieder jede Abtheilung hat innerhalb dieser Grundzüge ihre eigene historische Entwickelung, die man, soweit hier thunlich, im Folgenden wiederfinden wird. Neben dieser historischen Entwickelung steht nun selbständig die Geschichte der Wissenschaft und ihrer Literatur. Das Festhalten an dieser Literaturgeschichte neben der der einzelnen Finanzwesensfragen und Verwaltungen hat nun seine hohe Berechtigung, wenn man dieselbe nicht einseitig auffaßt. Das, was wir die Literaturgeschichte der Staatswirthschaft nennen, ist dabei zunächst der Proceß, durch welchen jene Thatsachen der Geschichte zum Bewußtsein gelangen; sie ist die Arbeit des menschlichen Geistes in und für die Geschichte dieses Gebietes des Weltlebens, und auch hier gilt das ewige Gesetz, daß jeder von uns mit dem Besten, was er hat und thut, das Ergebniß seiner Zeit ist; der Grund der Bedeutung eines jeden der Männer, deren Namen die Geschichte hier zu verzeichnen hat, besteht daher zunächst nicht in dem Neuen, das der Einzelne finden mag, sondern darin, daß er den Geist seiner Zeit zum vollen Ausdruck bringt. Allein sie ist zugleich etwas anderes, und gerade in diesem Sinne fordert sie ihren Platz an der Spitze der eigentlich finanzhistorischen Thatsachen. Sie ist auf allen Punkten und zu allen Zeiten der Ausdruck des europäischen staatswirthschaftlichen Lebens; ihre Geschichte ist vor allem die des letztern, und der Einfluß der bedeutenden Männer dieses Gebiets auf das übrige Europa ist stets der Aus-

Digitized by Google

druck der civilisatorischen Macht, welche das geistige Gesammtleben der germanisch-romanischen Welt auf jeden einzelnen Theil Europas gehabt hat. Auch für diese Literatur gibt es daher zwei Geschichten in unserm Welttheil, die europäische der reinen Wissenschaft, und die staatliche, welche das Finanzwesen der einzelnen Staaten ohne seinen Zusammenhang mit dem Ganzen auffaßt. Den leitenden Grundsatz aber für diese Doppelgeschichte haben wir bereits aufgestellt. Es liegt in dem Wesen dieser europäischen Literatur, daß erst sie das staatswirthschaftliche Leben Europas zum Bewußtsein bringt, und daß darum nur von ihr aus die Finanzwissenschaft sich erzeugt, während die Finanzkunde der zweiten Kategorie angehört. Der Gang aber, den diese europäische wissenschaftliche Entwickelung des Finanzwesens nimmt, ist gleichfalls ein sehr bestimmter. Alle Literatur, welche der öffentlichen Wirthschaft in der ersten Epoche, der ständischen, angehört, ist, da die Idee des Staats noch gänzlich fehlt, eine vorwiegend juristische; sie enthält noch nichts als die gelegentliche Betrachtung von öffentlichen Leistungspflichten vom Standpunkt des lehnsrechtlichen Verbandes, und da es noch fast gar keine Geldzahlungen gibt, wird aus ihr überhaupt keine eigentliche Finanzliteratur. In der zweiten Epoche dagegen, in welcher der Staat sich von der Herrschaft der ständischen Gesellschaft loslöst, wird sie naturgemäß ein Theil der neuen Staatswissenschaft, aber anfangs in so enger Verbindung mit derselben, daß sie noch gar nicht als selbständiges Gebiet erscheint Aber schon mit dem 17. Jahrhundert beginnt ihre Trennung von der allgemeinen Staatslehre, und jetzt kann man deutlich die beiden Richtungen unterscheiden, die sich jetzt herausbilden, die vorwiegend juristische, welche Finanzverfassungs- und Verwaltungsrecht der Zukunft vorbereitet, und die staatswirthschaftliche, welche zum ersten mal in der Weltgeschichte den Gedanken ausspricht, daß die wirthschaftliche Kraft des Staats in der wirthschaftlichen Erhebung des Volks beruhe. An beiden Richtungen haben die verschiedenen Völker ihren Theil; aber im 18. Jahrhundert vollzieht sich erst in der deutschen Literatur die Scheidung, welche der Finanzwissenschaft ihre entscheidende Stellung gibt, die Aufstellung einer selbständigen Finanzlehre neben der Volkswirthschaft und der innern Verwaltungslehre, und mit ihr

Digitized by Google

das Entstehen des Systems der Staatswissenschaft, in dem von jetzt an die Finanzwissenschaft ihre organische Stellung sucht und findet. Mit dieser Trennung tritt die Finanzwissenschaft in das 19. Jahrhundert ein und beginnt die Epoche, in der wir stehen, die Epoche des Bewußtseins, daß die allgemeinen, für das gesammte Europa gültigen Gesetze des volkswirthschaftlichen und gesellschaftlichen Lebens Finanzwirthschaft und Staatswirthschaft zugleich beherrschen, und daß in diesem Sinne dieses Europa mitten in all seinen nationalen und staatlichen Gegensätzen Eine Civilisation auch für die Staatswirthschaft enthält. Und den berufenen Träger dieser großen historischen Anschauung bildet die deutsche Literatur der Staatswirthschaft.

Das Nächste, was nun aus dieser Auffassung der Literaturgeschichte folgt, ist, daß die wahre historische Betrachtung derselben darin bestehen muß, für die in der erstern gegebene Entwickelung der Wissenschaft als des geistigen europäischen Elements die Entwickelung der Staatsverfassung und Verwaltung eben in ihrer Beziehung zum Finanzwesen zum Grunde zu legen. Erst in dieser Verbindung wird dann das letztere recht klar, und empfängt die erstere ihre allgemeine historische Bedeutung. Und da dies heute so gut gilt wie vor tausend Jahren und wiederum nach tausend Jahren gelten wird, so wird mit dem allgemeinen Fortschritt des Verständnisses des gesammten Staatslebens auch das Bedürfniß immer unabweisbarer, ein Bild von dieser Wechselwirkung wenigstens in ihren Grundzügen vor Augen zu haben. Wir versuchen, dieser Forderung kurz zu entsprechen. Dabei werden wir die älteste Zeit der germanischen Welt nicht wieder berühren. Wir beginnen da, wo sich die Elemente eben des selbständigen Finanzwesens zu bilden beginnen. An ihnen zuerst zeigt sich der Werth jener allgemeinen Auffassung, die wir eben charakterisirt haben.

Diejenige Epoche, in welcher nun die beiden elementaren Factoren alles Finanzwesens zuerst selbständig nebeneinandertreten, obwol sie noch weder im einzelnen ausgebildet sind noch auch ihre Einheit gefunden haben, ist die des Lehnswesens. Dieselbe beruht einerseits auf dem ersten Auftreten der selbständigen Staatsidee, welche im Königthum ihren Ausdruck findet, dann auf der Grundherrlichkeit, deren Freiheit darin erscheint,

Digitized by Google

daß der Grundherr zwar zu bestimmten lehnsrechtlichen Leistungen, aber zu keiner Zahlung verpflichtet werden kann. Die gemeinsamen Angelegenheiten von Land und Staat werden daher durch den gemeinsamen Beschluß der Grundherren, der Stände, ordines, geordnet und durch die individuellen Leistungen der ständischen anerkannten Körper, die jurisdictiones heißen, örtlich vollzogen, aber das Königthum hat noch kein selbständiges Recht, von den letztern irgendetwas zu fordern, was sie nicht freiwillig thun und geben wollen. Damit sind Königthum und Stände einander gegenüber selbständig; wie in allen andern Dingen, so auch in ihren wirthschaftlichen Verhältnissen. Betrachtet man von diesem Standpunkt die königliche Stellung jener Zeit mit ihren Einnahmen und ihrer Verwaltung derselben, so hat der König zuerst wie jeder ständische Grundherr oder Körper seinen Besitz und seine Wirthschaft, die für ihn zugleich sein Privateigenthum bilden. Aber jene Gemeinsamkeit, die er doch zugleich vertritt, erzeugt dennoch die Vorstellung von einer wenn auch noch unklar gedachten Gemeinschaft Aller auch in wirthschaftlichen Dingen, in welcher der König als Staatsoberhaupt diese Dinge neben seinem Privatbesitz zu verwalten habe. Dadurch nun erscheinen die Grundzüge desjenigen, was wir die öffentliche Wirthschaft der Lehnsepoche nennen. Zuerst ist der König selbst wie jedes andere Staatsmitglied ein selbstherrlicher Grundherr; dann aber liegt im Königthum der Keim der auch wirthschaftlichen Verwaltung des gemeinen Wesens. Aber diese öffentliche Wirthschaft des letztern kann dabei nie so weit gehen, daß sie irgendeinen Grundherrn zu irgendeiner Zahlung verpflichtete; es ist ein Lebensprincip dieser Zeit, daß eine solche Verpflichtung nur auf den gemeinsamen freien Beschluß aller Stände, den consensus ordinum, eintreten kann. Dagegen beginnt da, wo es sich nicht mehr um eine solche Zahlung der ordines und jurisdictiones handelt, allerdings das Recht des Königs auf gewisse öffentliche Einnahmen; zugleich aber entsteht auch die Vorstellung, daß solche Einnahmen des Königs, die nicht mehr aus seinem grundherrlichen Besitze fließen, nun allerdings unter seiner eigenen Verwaltung stehen, aber doch nicht mehr den Charakter seines rein persönlichen Eigenthums haben, wie sein Grundbesitz. Nur ist sich diese ganze Zeit weder klar über diesen Unterschied,

Digitized by Google

noch über die Grenze beider Elemente in der königlichen Wirthschaft. So ist es im ganzen Europa; in jedem selbständigen Theile desselben sind dabei eben diese geltenden Bestimmungen theils historisch, theils örtlich sehr verschieden. Dabei ist es nun klar, daß sie es zuletzt sind, welche für die weitere Entwickelung des künftigen Finanzwesens entscheidend werden müssen. Sie sind es daher auch, bei denen die ersten finanzwissenschaftlichen Begriffe in der germanischen Welt entstehen.

Denn während sich durch alle jene Factoren der ständische Staat mit seinem Königthume ausbildet, entsteht mitten in seinem Lehnsrecht die Lehre vom römischen Recht. Diese nun beginnt schon mit dem 14. Jahrhundert ihre ganze Auffassung auf die Rechtsbildung auch des Staatswesens und in ihm des Finanzwesens allmählich, wenn auch nur noch vom Standpunkt der Interpretation des Corpus juris civilis zu übertragen. Wie sich das im Einzelnen entwickelt, können wir hier nicht verfolgen; allein auch in der öffentlichen Wirthschaft des Lehnswesens ist das, was sie eigentlich so bedeutend macht, ihr Streben, aus den Thatsachen juristische Begriffe zu machen. Und die historische Bedeutung dieser Function zeigt sich darin, daß wir die ersten Rechtsbegriffe des Finanzwesens, die sie begründen, noch heute so gut wie vor Jahrhunderten besitzen und anerkennen. Die Methode dieses römischen Rechts, in römischen Kategorien die Zustände auch dieser Zeit zusammenzufassen, machte nun in jener Doppelwirthschaft des Lehnskönigthums zuerst jene beiden Elemente, welche wir eben angedeutet haben, zu klaren Rechtskategorien und juristisch formulirten Principien derselben. Das, was der König als Grundherr in seinem Einzeleigenthum besaß, wird in den Händen der römischen Juristen zum Dominium oder Domanium Principis, dem heutigen Begriff der „Domänen". Die Einkünfte dagegen, welche ihm aus seiner Stellung als Vertreter der auch wirthschaftlichen Gemeinschaft aller entstanden, und auf welche er daher nicht als Grundherr, sondern als König ein Recht hatte, hießen dann die Regalia, die heutigen Regalien. Diese Regalien bildeten dann ein wenn auch nur noch abstract von jenen persönlichen Einkünften des Königs geschiedenes Ganze; sie empfangen daher den Namen der Reditus publici; ihr Ertrag, selbständig gedacht, wird nach römischem Begriff nicht mehr das

Digitized by Google

Dominium Principis genannt, sondern heißt das „Aerarium"; und indem dann dieser Rechtsbegriff des Aerarium wieder wie zur römischen Zeit in der Verfolgung seiner Ansprüche seine bevorrechtete Stellung hat, heißt das Aerarium als mit eigenen Vorrechten versehen der Fiscus. Daneben kann der König auch noch gewisse Einkünfte aus Handel und Verkehr beziehen, die auch ihrerseits zwar an sich der Gemeinschaft angehören, aber unter die königliche Verwaltung des Aerarium fallen, und diese nannte man die Vectigalia. Dabei war man sich allerdings über die Grenzen dieser Begriffe nicht klar; der Sache nach aber stand jetzt fest, daß somit die königliche Wirthschaft ein großes, von den Ordinibus ganz unabhängiges Rechtsganze sei, obwol es in seinen Theilen auf sehr verschiedenen Rechtstiteln beruhte. Und auch die Könige betrachteten es als solches, und beginnen nun, vollkommen nachweisbar, schon im 14. Jahrhundert diese ihre, eigentlich landesherrlichen Einkünfte wirthschaftlich zu ordnen. Sie setzen für die Verwaltung ihres Einkommens eigene Collegien ihrer Räthe ein, stellen zum Theil schon sehr genaue Vorschriften für das „landesherrliche Rechnungswesen" mit Buchführung und Controle auf, wie wir in Frankreich in der Cour du Complet, in England im Exchequer, in Savoyen in der Camera computorum sehen; das landesherrliche Finanzwesen beginnt, und zwar theils auf juristischer, theils auf rein administrativer Grundlage; es wird in dieser Selbständigkeit der Anfang des Staatsfinanzwesens.

Natürlich nun sucht sich dasselbe sofort weiter auszudehnen. Die Erkenntniß von der Macht, die im Gelde liegt, erzeugt zuerst aus dem Princip jener Regalität den Versuch, jedes Regal zu einer Quelle von Einkommen zu machen und die Vectigalia zu erweitern. Dann aber beginnt das Königthum, nunmehr auch die Grundherren zu directen Leistungen in Geld herbeizuziehen. Die Unbestimmtheit seiner Rechte schien dabei dasjenige rechtlich möglich zu machen, was die beständige Entwickelung der Ausgaben des königlichen Hofes wirthschaftlich als unabweisbar erscheinen ließ. Und an sich war das Ganze so naturgemäß in dem Fortschritt des staatlichen Lebens überhaupt gegeben, daß die Grundherren die Forderung zu einer Beisteuer für das Königthum an sich als keine unberechtigte anerkennen mußten. Schon

Digitized by Google

das strenge Lehnsrecht verpflichtet sie in gewissen Fällen dem Lehnsherrn gegenüber zu einer Geldhülfe. Allein indem nun das Königthum auch über diese Grenze hinaus Beiträge forderte, erschien damit der Punkt, der für die Zukunft der gesammten Staatswirthschaft Europas entscheidend wurde. Es war nicht zu bezweifeln, daß der König Lasten zu tragen hatte, die nicht mit seiner Grundherrlichkeit, sondern mit seinem Königthum verbunden waren. Dafür aber hatte er ja sein Domanium und Regalia. Konnte er daher jetzt die Stände verpflichten, ihm andere Beiträge zu leisten, über welche, wenn sie geleistet, die Leistenden selber weder ein Recht noch eine Controle hatten? Dann wären sie Unfreie gewesen, und ihre Beiträge hätten die Natur und das Recht der grundherrlichen Abgaben gehabt, wie die Hintersassen sie rechtlos dem Grundherrn zahlen mußten. Das war nicht denkbar. Denkbar war es aber andererseits auch nicht, dem Staatsoberhaupt die wirthschaftlichen Bedingungen der Entwickelung des Staatslebens einfach zu verweigern. So entstand die Verbindung beider Elemente; was die Alte Welt so wenig als der Orient gekannt, erschien als naturgemäße Consequenz des germanischen Wesens; die Berechtigung des Königthums, nunmehr auch Geldbeiträge für die Staatszwecke zu fordern, mußte von seiten des Grundherrn anerkannt werden, aber mit derselben zugleich das Recht der Stände, daß erst durch ihre Zustimmung eine solche Forderung des Königs gültig werden könne. Dabei aber lag es in der Natur des noch fast in keinem Punkte organisch entwickelten Staatslebens, daß solche Zahlungen der Grundherren noch ebenso wenig regelmäßig sein konnten, als es die Leistungen des Staats waren. Jene Verpflichtung der Stände konnte daher nur von Fall zu Fall eintreten. Die Berechtigung des Königthums, in jedem Einzelfall solche Beiträge zu fordern, mußte dabei stets auf einem wirklichen Bedürfniß des Staats beruhen. Ein solches Bedürfniß hieß dann eine necessitas publica, ein Begriff, den das 17. Jahrhundert zu dem der utilitas publica ausdehnte und damit den Uebergang zum Finanzwesen der neuern Zeit eröffnete. War aber einmal für eine solche „öffentliche Noth", welche der Landesherr gegenüber den Ständen in ihren Reichs- und Landtagen geltend gemacht, von den letztern ein bestimmter Beitrag bewilligt, so war es im

Digitized by Google

Rechtsbegriff der ständischen Körperschaftlichkeit oder der jurisdictio gelegen, daß nun auch jeder Stand, und innerhalb desselben jede jurisdictio selber dafür sorge, wie nun diese von ihnen versprochene Summe innerhalb ihres ständischen „territorium" aufgebracht werde. Darüber stand dem König gar kein Recht zu; wie die Zustimmung der Stände zu der Gesammtsumme, so war auch die Vertheilung der letztern an die Einzelnen dem Königthum und seiner Verwaltung, also seiner „Hofkammer" gänzlich entzogen. Dafür aber hatten auch wieder diese Stände ebenso wenig irgendein Recht, danach zu fragen, was mit der von ihnen bewilligten Summe, die nunmehr in jenes Aerarium einfloß, geschehe. Hatten sie das anerkannte Recht auf Bewilligung und Vertheilung der Beiträge, so hatte der Landesherr das eben so anerkannte Recht, ausschließlich über die Verwendung derselben zu verfügen. So entstand das eigenthümliche Verhältniß, das den finanziellen Charakter dieser ganzen Epoche bis zum 16. Jahrhundert bildet, und das, wenn man sich dasselbe klar macht, dadurch so wichtig wird, daß das Verständniß desselben die ganze spätere Entwickelung bis zum heutigen Tage in ihren ersten Elementen enthält. Oberster Grundsatz ist nach wie vor, daß das landesherrliche Finanzwesen in Herrschaft und Recht, ob es nun auf Domänen beruht oder auf Regalien oder auf Beiträgen, von dem Rechte der Stände vollkommen unabhängig dasteht. Daneben besteht der zweite Grundsatz, daß außer den Domänen und Regalien der Landesherr auf keinerlei Beiträge der Grundherren ein Recht hat ohne ihre Zustimmung, sine consensu ordinum. Dritter Grundsatz ist, daß diese Beiträge nur bei jedem einzelnen Falle, wegen einer nachgewiesenen necessitas publica, und daher nicht als regelmäßige geleistet werden; daher heißen und sind sie in der That auch nur subsidia, dona gratuita, Beden, don gratuit; aber gerade aus dieser ihrer sowol wirthschaftlichen als rechtlichen Natur folgt das Vierte, daß die Stände auch weder Einsicht noch Controle über die Verwendung derselben haben. Es gibt somit jetzt ein Aerarium, das aus drei Elementen besteht, den Einkünften des Königs aus dem Dominium, aus den Regalien und aus den Subsidien, die auch wol wie bei Bodinus „tributa amicorum" genannt werden, aber dieses Aerar ist rechtlich das persönliche

Digitized by Google

Eigenthum des Landesherrn; der Staat hat sein Finanzwesen begründet, aber dieses Finanzwesen ist noch ein absolut selbständiges, von dem Volke und seinem Rechte vollständig geschiedenes. Das ist der Charakter dieser Epoche.

Wie nun das von der damaligen Wissenschaft aufgefaßt ward, kann man sich leicht denken. Von einer eigentlichen Finanzwissenschaft ist dabei noch keine Rede. Jeder staatswirthschaftliche Gesichtspunkt fehlt; es gibt für alle diese finanziellen Verhältnisse nur noch Rechtsfragen. Daher fällt die ganze Behandlung derselben auch nur noch in das öffentliche Recht jener Zeit, das Lehnsrecht. So ist es in England mit seiner Magna Charta; so auch im übrigen Europa. Wird dieses Gebiet dann juristisch berührt, so kommt es nur noch bei Gelegenheit der Interpretation des Corpus juris civilis vor; das, was auf diesem Gebiete geschieht, muß bei den Postglossatoren, Bartolus, Baldus, L. a Penna, und andern gesucht werden. Erst die folgende Zeit kann zu einer wissenschaftlichen Bearbeitung des Stoffs gelangen.

Wir fassen nun diese zweite Epoche als die des königlichen Finanzwesens gegenüber dem lehnsherrlichen zusammen. Dabei muß die Finanzwissenschaft die pragmatische Geschichte sowol des europäischen Lebens im Ganzen, als die seiner einzelnen Staaten als bekannt voraussetzen. Das aber, was wir als die Entstehung jenes ersten eigentlichen Finanzwesens durch die neue Stellung des Königthums bezeichnen, ist gerade dadurch so einfach, daß es als eine gemeinsame europäische Thatsache auftritt.

Wir werden im allgemeinen das, was sich in unserm Welttheil seit dem 16. Jahrhundert vollzieht, als den Proceß der einzelnen europäischen Staatenbildung bezeichnen. In diesen Staatenbildungen erhebt sich die Staatsidee über die Zerfahrenheit der ständischen Gesellschaft zur persönlichen Einheit und Gewalt im Königthum. Der König wird der persönliche Träger des entstehenden Staats. Die Folge ist zunächst, daß er für seine jetzt herrschende Stellung eines der ständischen Rechtsordnung nicht mehr unterworfenen Rechtstitels bedarf. Dieser Rechtstitel ist der Begriff des Majestas, den die damalige Wissenschaft gleichfalls aus der Geschichte Roms entlehnte. In der Majestas des Königs ist jetzt der Staat wirklich und selbstherrlich geworden. Damit denn beginnt das neue Königthum, alle Rechte,

Digitized by Google

welche eben in diesem Begriffe der Majestas liegen, ohne Rücksicht auf das historische Recht des Lehnswesens als seine Rechte zu fordern, und damit auch den entstehenden selbständigen Staat so zu ordnen, daß er als ein geschlossenes Ganzes dem Leben der selbständigen ständischen Körper gegenüberzutreten fähig werde. Die Macht die er dazu bedurfte, war das Heer, die Organisation die er sich schuf, beruhte auf dem neuen Begriffe des Amtes. Beide sind nicht blos Gewalten, sondern sie sind auch Rechtsbegriffe. Beide, jedes in seiner Weise, vertreten daher den Gedanken, daß der König als Oberhaupt des souveränen Staats an und für sich, und daher auch gegenüber dem noch bestehenden Rechte der ständigen Ordnung, auf alles dasjenige ein Recht habe, was als die Bedingung für Leben, Kraft und Entwickelung der neuen Staatsidee erscheint. Wie sich das in den übrigen Gebieten des Staatslebens bethätigt, kann hier nicht nachgewiesen werden. Daß aber damit eine neue Grundlage des Finanzwesens entstehen mußte, war klar genug. Ebenso die allgemeinen Principien derselben. Daß dieser Staat, der sich nunmehr allmählich über das ganze Volksleben mit seiner souveränen Einheit und Thätigkeit ausbreitet, auch seine materiellen Bedürfnisse habe, war klar. Er herrschte über alle; daher mußten jetzt auch alle zur Deckung dieser Bedürfnisse beitragen. Er war die souveräne höchste Gewalt; er war es daher auch, der Art und Maß dieser Beiträge bestimmte, gleichgültig gegen die historischen Rechte der Stände. Er hatte die höchste Verwaltung, also war er es, der das aus diesem von ihm bestimmten Beitrage eingehende Staatseinkommen eben so ausschließlich verwaltete wie bisher das Aerarium. Zu dem Ende ist er es, der für diese Geldverwaltung des gesammten Staatslebens sich von jetzt an die Organe selber schafft und nur sich selber für diese Verwaltung Rechnung ablegt. Da aber endlich ihm gegenüber alle gleichmäßig untergebene „Unterthanen" sind, so ist er es auch, der jetzt die Vertheilung jener Beiträge übernimmt und die Erhebung derselben durch seine Organe besorgt. Es ist somit aus dem frühern ständisch-landesherrlichen Aerarium eine ganz neue Gestalt im öffentlichen und wirthschaftlichen Leben entsprungen, welche auf der Unterwerfung der alten gesellschaftlichen Ordnung unter die persönliche und zuletzt auch über den

Digitized by Google

Staatshaushalt allein herrschende Staatsgewalt beruht; wir bezeichnen sie für unser Gebiet als das Auftreten des Finanzwesens der absoluten Monarchie.

Will man nun diese ganze, länger als ein Jahrhundert dauernde Bewegung auf ihre Grundzüge zurückführen, so treten uns drei Momente als diejenigen hervor, welche den wesentlichen Charakter dieser Epoche bezeichnen. Zuerst ist jetzt das ganze Leben und Kraft dieser neuen Gestalt der öffentlichen Wirthschaft nicht mehr eine Ordnung für sich, sondern sie ist ein Theil des Staatslebens geworden, ohne den das letztere nicht mehr gedacht werden kann, wie wir es jetzt sagen können, von jetzt an ist alle Finanzwissenschaft, und mit ihr jede theoretische Behandlung der innern finanziellen Ordnungen aus einer blos juristischen Untersuchung zu einem integrirenden Theile der Staatswissenschaft geworden. Zweitens aber ist die Pflicht zum Beitrag für das entstehende Finanzwesen nicht mehr durch ständische Rechte, sondern sie ist durch die höhere Natur der Angehörigkeit an den Staat, durch das Staatsbürgerthum, als eine absolute gesetzt, und muß daher, da sie nunmehr für alle gilt, auch auf dasjenige reducirt werden, was alle ohne Rücksicht auf gesellschaftliche Unterschiede zu leisten vermögen, und das ist das Geld. Daraus entstehen denn nun die Thatsache und der finanzielle Rechtsbegriff, die von jetzt an das ganze Finanzwesen in Praxis und Wissenschaft in so überwiegendem Maße beherrschen, daß noch jetzt diejenigen, die sich selbst ausschließlich mit ihr beschäftigen, doch immer von dem ganzen Finanzwesen zu reden glauben. Das ist der Begriff der Steuer. Derselbe tritt erst mit der königlichen Finanzwirthschaft auf, aber vermöge seiner Natur beginnt bei ihr eine ganz neue Epoche des gesammten Finanzwesens. Die Steuer ist schon damals der vom Staate bestimmte und in Geld von jedem zu leistende Beitrag für die Bedürfnisse des souveränen Staats; aus ihr bildet sich dann mit Begriff und Entwickelung des Königthums auch Begriff und Entwickelung des Steuerwesens als des zweiten wesentlichen Momentes dieser Epoche. Endlich aber muß damit die Verwaltung des alten Aerariums, welche nunmehr wesentlich auf diesem Steuerwesen beruht, eine neue Organisation der Verwaltung und ein Theil der höchsten Staatsverwaltung werden; aus der Organi-

Digitized by Google

sation der alten Hofkammer wird die zugleich einheitliche und doch das ganze Volk umfassende königliche Finanzverwaltung.

Alle diese Dinge vollziehen sich seit dem 16. Jahrhundert langsam in ganz Europa. Wenn wir aber wol mit gutem Recht als das zweite große Lebensprincip der Geschichte unsers Welttheiles die Entwickelung der Individualität der einzelnen Völker und Staaten innerhalb jener Staatenbildung am andern Orte dargestellt und verfolgt haben, so wird es wol auch für unser Gebiet klar, daß es vermöge desselben Princips von jetzt an nicht blos eine allgemeine Geschichte des europäischen Finanzwesens gibt, sondern daß von jetzt an jeder einzelne Staat in Europa seine Finanzgeschichte hat, die sich mit seinem individuellen staatlichen Leben identificirt, sein eigenes Steuerwesen schafft, und sich seine Gestalt der Finanzverwaltung bildet. Die Geschichte des Finanzwesens Europas erfüllt sich mit der Geschichte des Finanzwesens seiner einzelnen Staaten. Damit beginnt nun ein Reichthum von Arbeiten, Bewegungen und Thatsachen sich zu eröffnen, der geradezu unerschöpflich ist; ja jeder einzelne Staat bildet schon für sich mit seiner Einzelgeschichte ein Gebiet, dessen Inhalt auch für die größte geistige Kraft kaum noch zu bewältigen ist. Der Blick des Geschichtforschers verliert sich hier fast in das Unendliche. Und dennoch ist all diese weite Mannichfaltigkeit wieder Eins, wenn man an den obigen Grundlagen festhält.

Denn dasjenige, was eben diese Einheit zum Ausdruck bringt, ist, wie gesagt, die mit dieser Epoche entstandene Finanzwissenschaft. Mit gutem Recht hält daher jede eingehende Bearbeitung des Finanzwesens den Ueberblick über den Gang dieser Finanzwissenschaft in der Literatur derselben fest als den leitenden Faden mitten in einer nie ruhenden Bewegung des Einzelnen.

Man kann nun in diesem Sinne im allgemeinen sagen, daß das 16. Jahrhundert zuerst das Finanzwesen in seine Verbindung mit der neuen Gestalt der allgemeinen Staatswissenschaft bringt, das 17. dagegen die großen Grundlagen des Steuerwesens sowol theoretisch als praktisch feststellt, das 18. dagegen die Verbindung des gesammten Finanzwesens aller Staaten mit den Zuständen und den Gesetzen der Volkswirthschaft begründet. Das folgende 19. Jahr-

Digitized by Google

hundert ist dann der Erbe dieser fast dreihundertjährigen Arbeit; auf der durch sie gewonnenen Grundlage erbaut es seine verfassungsmäßige Staatswirthschaft und beginnt die Elemente des socialen Finanzwesens als der entscheidenden Frage der Zukunft in seinen Kreis hineinzuziehen.

Diese allgemeinen Grundzüge der europäischen Geschichte erfüllen sich nun mit festen Gestalten, wenn man von ihnen aus den Gang der staatswissenschaftlichen und finanziellen Literatur beobachtet. Das höchste Interesse dabei aber bietet uns die Erscheinung, die wir an diesem Orte nur andeuten können, daß die drei großen Culturvölker Europas, das deutsche, das französische und das englische, sich in jene Arbeit Europas theilen und jedes für sich seinen Weg gehend, doch zuletzt mit dem 19. Jahrhundert an demselben Ziele anlangen. Es ist schwer, dabei ganz vorurtheilsfrei zu bleiben, weil nicht blos das übrige Europa, sondern auch die Deutschen vergessen haben, den gewaltigen Antheil, den die deutsche finanzielle Literatur seit dem Anfang dieser Epoche an dieser Entwickelung gehabt hat, zu würdigen. Einen kleinen Beitrag für die richtige Beurtheilung dieses deutschen Antheils an der europäischen Finanzwissenschaft haben wir in dem „Finanz-Archiv" von G. Schanz zu geben versucht (1. Bd., 1. Heft). Aber hier ist noch fast alles zu thun und zu erklären. Das Folgende kann nur die allgemeinsten Umrisse darbieten.

Der Anfang der Finanzwissenschaft.

Das erste, was in der neuen Gestalt der europäischen Bildung auch für unser Gebiet zu thun war, bestand darin, über die bisher allein gültige Aristotelische Auffassung vom Staate, die sich in den bekannten drei Verfassungsformen erschöpfte, hinauszugehen und den Gedanken einer Staatslehre aufzustellen, welche nunmehr in irgendeiner Form überhaupt nur erst das Finanzwesen als ein eigenes Gebiet derselben aufnahm. Es ist nicht zu bestreiten, daß dieses Verdienst Bodinus gebührt. Allerdings ist bei ihm von einer Finanzwissenschaft als solcher noch gar keine Rede: Er kennt noch weder den Ausdruck Finanz, noch hat er einen Begriff von Steuern oder Finanzverwaltung. Für

Digitized by Google

ihn gibt es nur noch den alten Begriff des Aerariums und noch bewegt er sich wesentlich in dem Kreise der alten, damals noch bei weitem überwiegenden ständischen Rechtsbegriffe. Aber dennoch ist sein Buch über die Republik das erste, in welchem, im wesentlichen Unterschiede von Aristoteles, der das ganze Gebiet überhaupt nicht berührt, die Verbindung des öffentlichen Einkommens mit der Stellung des im Königthum jetzt vertretenen Staats zuletzt zum Ausdruck gelangt. Er ist der erste, der die Bedeutung des Finanzwesens für den Staat und die Nothwendigkeit, aber auch die Gefahren einer königlichen Finanzwirthschaft in directe Verbindung mit seiner Idee von der Majestas bringt, die er zuerst im 1. Buch, Kapitel 8, als den Grundbegriff der neuen Staatslehre aufstellt. Seine Grundvorstellung davon enthält in seinem Werke: „De republica" (1586), Lib. VI, II: „Aerarii conficiendi et conservandi quam necessaria sit disciplina, ex eo percipi ac intelligi potest, quod vetere proverbio dicitur: reipublicae nervos in pecuniis consistere." Der Standpunkt der ganzen Auffassung und Literatur entsprach aber den eben angeführten Worten. Die Frage nach dem Verhältnisse zwischen Volkswirthschaft und Staatswirthschaft kam noch gar nicht in Betracht; die Finanzen bestehen ihm nur in dem Aerar und enthalten nichts als „omnem honestam aerarii conficiendi rationem" (Bodinus, a. a. O.). Sein Hauptgedanke war daher im Grunde nur die Lehre von der Verwaltung des Staatseigenthums und seiner Gefälle, und zwar nicht einer rationellen, sondern einer auf dem gegebenen Vermögen und Rechte des Staats erbauten Verwaltung. Doch tritt uns schon bei ihm das damals kaum entstehende Steuerwesen entgegen, und zwar nicht mehr in der Gestalt einer juristischen Frage, sondern mit einer sehr bestimmten, wir möchten sagen staatswirthschaftlichen Empfindung. Er eröffnet den Kampf gegen diejenigen, „qui civium opes exhauriri et principes ad inusitata vectigalium genera urgere consueverunt"; es ist der erste Versuch, die Idee der Staatswirthschaft von der Behandlung der thatsächlich bestehenden Einnahmen und Ausgaben abzulösen, ja sogar eine Art von Finanzsystem aufzustellen, freilich mit seinen sieben Quellen der Einnahme (domanium, spolia hostium, amicorum largitiones, vectigalia et tributa sociorum, mercatura, vecti-

Digitized by Google

galia earum rerum, quae aut invehuntur aut evehuntur, et subditorum tributa), die noch aus dem Mittelalter stammen. Allein bei alledem ist er der Repräsentant derjenigen Entwickelung, in welcher von jetzt an die Finanzwissenschaft als integrirender Theil der Staatswissenschaft gilt. Nur fehlte derselben noch ihr Inhalt, und diesen gab nun das 17. Jahrhundert.

Mit diesem Jahrhundert entsteht nun, wie gesagt, das Steuerwesen. Es liegt nun in der Natur der Sache, daß alsbald die entstehende Steuerfrage als die zuletzt entscheidende für alle öffentliche Wirthschaft auftreten muß. Erst bei der Steuerfrage beginnt der Charakter der neuen Zeit; das Einkommen des Königs wird Einkommen des Staats, und die Leistungen an den erstern zu Leistungen an den letztern, und mit dem Begriff der Steuer beginnt die eigentliche Finanzwissenschaft. Allerdings werden wir seit dem 17. Jahrhundert so gut wie in aller folgenden Zeit gewisse mehr oder weniger klare Auffassungen und oft eine Reihe trefflicher Einzelanmerkungen über Steuer und Steuerwesen in aller staatswissenschaftlichen Behandlung öffentlicher Dinge finden. Es ist eine Arbeit für sich, solche Anklänge an allgemeine Begriffe und Thatsachen in der Literatur dieser Zeit nachzuweisen. Darauf jedoch kann unsere Aufgabe sich nicht einlassen. Für jedes weitere Eingehen auf die Sache war das, worauf von jetzt an alles ankommt, die Bestimmung des Begriffs und des Rechts der Steuer einerseits und des Steuerwesens andererseits. Auf dem aber, was gerade hier geschah, beruht vor allem das, was dann später das 18. Jahrhundert in den zwei Richtungen geleistet hat, die wir näher bezeichnen werden.

Deutschland. Die Steuerlehre und die Besteuerung.

Diese Aufgabe nun, die Untersuchung und Begründung der Steuer und des Steuerwesens in praktischer sowol als in staatswirthschaftlicher Hinsicht, übernimmt nun seit dem Beginn des 17. Jahrhunderts die deutsche Wissenschaft. Hier haben die Forschungen der neuesten Zeit uns ein Gebiet eröffnet, von welchem wir bisjetzt nur noch die ersten Umrisse sehen. Wir aber müssen uns auf die Aufstellung der Grundzüge beschränken, die aller-

Digitized by Google

dings sich an eine Reihe von Namen schließt, auf welche die deutsche Staatswissenschaft stolz sein darf.

Will man nun über das, was hier in dieser Zeit geschehen ist, einen leichten Ueberblick gewinnen, so wird man in der Literatur des 17. Jahrhunderts die einzelnen Richtungen scheiden, die sich fast selbständig nebeneinander ausbilden und erst im 18. Jahrhundert sich wieder zusammenfassen.

Wir würden die erste die staatsrechtliche nennen, die, mehr oder weniger von Bodinus angeregt, das öffentliche Recht als ein Ganzes auffaßt und innerhalb desselben das entstehende Finanzwesen als einen jetzt integrirenden Theil desselben behandelt, ohne sich dabei auf die finanziellen oder staatswirthschaftlichen Fragen einzulassen; dabei war die Form dieser Behandlung eine zweifache. Sie beginnt in der Gestalt von einzelnen Abhandlungen über alle Fragen des öffentlichen Rechts, unter ihnen auch der Finanzrechtsfragen; die Hauptvertreter dieser Richtung sind Besold und Conring mit einer Reihe von Dissertationen, die, an sich unschätzbar, dennoch zu keiner einheitlichen Darstellung gelangen. Neben ihnen bildet sich dann das fachmäßige System des Jus publicum aus, in welchem innerhalb des eigentlichen Staatsrechts jetzt auch das Finanzwesen mit seinen noch aus der frühern Periode stammenden Kategorien von Dominium, Regalia, Vectigalia steht; zu einem selbständigen Begriff bringt es diese Richtung nicht; sie ist zu unmittelbar an die bestehenden juristischen Begriffe und Fragen gebunden, und wirkt daher hauptsächlich dadurch, daß sie das damalige Verfassungswesen behandelt. Da nun das zwar der Fachschule, nicht aber dem Leben genügen mochte, so entstand neben jener Fachbehandlung die höhere Publicistik über den Begriff des Staats an sich und über die Verhältnisse des Deutschen Reiches im besondern. In dieser Richtung tritt das Finanzwesen als solches fast ganz in den Hintergrund, und die Staatswissenschaft wird zur Politik nach der einen und zur Rechtsphilosophie nach der andern Seite. Als der Hauptvertreter des obigen systematischen Staatsrechts tritt uns hier Vitriarius entgegen, dessen Bearbeiter Pfeffinger aus dem kurzen System seines Vorgängers eine unschätzbare Sammlung von historischem Material gemacht hat; die höhere, eigentlich deutsche Rechtspublicistik dagegen beginnt

Digitized by Google

mit Peter von Andlaw und entwickelt sich mit Hippolythus a Lapide, Monzambano (Pufendorf d. J.) und Cäsarinus Fürstenerius (Leibniz) zu einer großartigen Literatur, während Samuel von Pufendorf eine erste philosophische Staatslehre construirt. Die zweite große Gruppe der Literatur, die gleichzeitig mit jener staatsrechtlich politischen entsteht, ist nun die eigentliche finanzwissenschaftliche, welche als die erste selbständige und großartig gedachte Behandlung des eigentlichen Steuerwesens in einem der bedeutendsten Männer auftritt, welche die deutsche Literatur besitzt. Kaspar Klock ist in seinen beiden Arbeiten „De Contributionibus" (1634) und „De Aeraria" (1651) der wahre Gründer aller Steuerlehre; wir haben versucht, die Bedeutung seiner beiden Werke (in Schanz' „Finanz-Archiv", Bd. 1) näher, wenn auch nur kurz, zu bezeichnen; niemand hat vor ihm das Wesen der Steuer, das Recht derselben und die Principien des Steuerwesens, und zwar daneben mit beständigem Hinblick auf das Bestehende, mit dem ersten Versuch einer europäischen Finanzstatistik auch nur annähernd mit gleicher Tiefe behandelt. Wir betonen das, weil wir damit wissen, daß die Tradition eine falsche ist, als wäre es Adam Smith, der die großen Grundlagen der Steuerlehre zuerst aufgestellt, und als ob wir sie von ihm gelernt hätten. Es ist im Gegentheil die deutsche Literatur des 17. Jahrhunderts mit ihrem Haupte Kaspar Klock, welche jene Grundsätze zuerst gefunden und weit systematischer und eingehender begründet hat, als dies selbst ein Jahrhundert später von Adam Smith geschehen ist. Die Betrachtung der Werke Klock's zeigt uns dabei, daß schon das 17. Jahrhundert nicht blos sich über die grundlegenden Principien des rechtlich-verfassungsmäßigen Steuerwesens, sondern auch über die staatswirthschaftlichen Grundlagen aller Besteuerung klarer war als das 18. Jahrhundert. Es wird sich künftig nicht mehr bestreiten lassen, daß Klock und die aus ihm hervorgehende Schule zuerst die Gedanken ausführte, auf denen noch jetzt unsere Steuerlehre beruht; zuerst, daß jede Steuer nur durch den Consensus der verfassungsmäßigen Vertreter (damals der Stände) rechtlich gültig sei; dann, daß jede Steuer die Principien der Allgemeinheit und Gleichheit festhalten müsse, welche Gleichheit dadurch verwirklicht wird, daß jede Steuer nur auf das Einkommen

Digitized by Google

gelegt werden dürfe; daß die Berechnung dieses Einkommens jedes Staatsbürgers wieder auf Grundlage einer streng gesetzlich geordneten Einschätzung zu geschehen habe, aus welcher dann ein Kataster für alle Besitze, Beschäftigungen, Kapitalrenten und selbst Besoldungen hervorgehen müsse, während bei der Steuererhebung das Existenzminimum und das Werkzeug in der Steuerexecution nicht inbegriffen, die Schätzung selbst aber eventuell Gegenstand eines eigenen Streitverfahrens, de actio de contributionibus, sein solle. Wir wissen ferner jetzt daß schon das 17. Jahrhundert ein fast vollständiges System der directen Steuern entworfen hat, daß die Steuererhebung Gegenstand zum Theil sehr genauer staatlicher Instructionen war, und daß es, wenn Belgien das Stempelwesen allerdings erfunden hat, ein Deutscher, Kolhardt, es war, der dasselbe in seiner Abhandlung „De Charta signata, vulgo Stempelsteuer" (1690) zuerst wissenschaftlich behandelte. So schuf Deutschland im 17. Jahrhundert die Grundlage der Steuerlehre; nur da diese Leistungen von den Deutschen schon im 18. Jahrhunder vergessen wurden und zwar theils weil sie in lateinischer Sprach geschrieben waren, theils und wesentlich aber auch weil das öffentlich-rechtliche Princip derselben, die Bewilligung aller Steuern mit dem des 18. Jahrhunderts, der absoluten Monarchie, in directem Widerspruch stand. Man kann sagen, daß unter den deutschen Schriften, welche eben diesen Uebergang in der Auffassung bezeichnen, die Abhandlung von F. W. Lyser: „De revision industri" (1735), wohl die erste Stelle einnimmt; zugleich aber bedeutet Lyser das Entstehen der Grundsätze für das Steuerreformwesen, das er wol zuerst nicht blos publicistisch, sondern systematisch durchdacht hat, wenn er auch nur von der directen Steuer handelt. Mit allen diesen Grundlagen der Arbeiten war nun erst eine eigentliche Finanzwissenschaft möglich, aber auch zugleich nothwendig, denn gerade jene Zeit hat noch das ganze System der indirecten Steuern überhaupt nicht aufgenommen weil für diese noch immer die Vorstellung herrschte, als seien sie nur locale Steuerordnungen der Städte und Körperschaften erst das 19. Jahrhundert hat den Grundgedanken der Besteuerung die Allgemeinheit und Gleichheit auch auf sie angewendet, den Begriff der Vectigalia, der hier selbst noch in dem 18. Jahr

Digitized by Google

hundert herrscht, beseitigt, und damit ein vollständiges Steuersystem möglich gemacht. Wie dann diese großartige deutsche Steuerlehre in der Mitte des vorigen Jahrhunderts sich zu einem systematischen Theile der eigentlichen Staatswissenschaft als der Finanzwissenschaft der deutschen Literatur erhebt, werden wir unten andeuten.

In gleicher Weise nun, wie sich hierfür in Deutschland die theoretischen Grundlagen feststellen, entwickelt sich in derselben Zeit auch die praktische Besteuerung zu einer selbständigen Theorie. An der Spitze dieser Richtung steht unzweifelhaft der auch seinerseits durch die neuern Forschungen gleichsam erst wieder entdeckte Seckendorf in seinem „Deutschen Fürstenstaat" (1656 und öfter). Wir müssen das übrige in dieser bedeutenden Schrift andern Arbeiten überlassen; sie ist im Großen und Ganzen die erste eigentliche Verwaltungslehre in aller Literatur, die allerdings noch die formale Administration mehr als die Principien behandelt. In ihr findet dann die Steuerverwaltung zuerst ihren systematischen Platz, obwol sie sich in ihrer Auffassung von der Steuer von der Tradition des Mittelalters und namentlich von Bodinus noch nicht freimachen kann. Nach Seckendorf ist die regelmäßige Einnahme noch immer die der Bodinischen Kategorien, und die Steuer, die aber doch schon mit ihrem eigenen Namen hier erscheint im „Extraordinar Mittel" — „des die Christlichen Hohen Obrigkeiten — anders nicht als in hochdringenden Nöthen begehren" und das daher „treulich und wohl anzuwenden und eine rechtmäßige und billige Proportion damit zu halten sei". Diese „Proportion" ist in der That jene Beziehung zu den Steuerquellen, die Seckendorf nur noch fühlt, statt sie schon wissenschaftlich zu beherrschen wie Klock. Aber seine Bedeutung liegt auch nicht hier, sondern eben in der Darstellung der Ordnung für die Steuerverwaltung und namentlich für das Rechnungswesen, dem er zuerst seine Stellung in der gesammten Staatsverwaltung anweist. Sein Einfluß war größer, als man glaubt; wir sehen schon 1684 aus diesem bloßen Rechnungswesen z. B. in einer großen weimarischen Instruction eine förmliche Besteuerungsordnung entstehen, und die weitere Forschung wird gewiß viel ähnliches Material zu Tage fördern. Hält man aber in dieser Weise die Klock'sche Schule und Secken-

Digitized by Google

dorf'sche Richtung zusammen, so sind in beiden die Principien und die Ordnung des Steuerwesens durch diese deutsche Literatur gegeben; und jetzt erscheint das, was Frankreich und England hier geleistet, in seinem rechten Lichte.

Frankreich. Die Bilanz und die Steuerquelle.

Denn auch in Frankreich ward mit dem 17. Jahrhundert das Steuerwesen die Grundlage der neuen Staatswirthschaft, nur in sehr verschiedener Weise. Es wird künftig nicht möglich sein, die Geschichte beider ohne die ihrer Steuerordnungen vollständig zu beherrschen.

Was nun Frankreich betrifft, so wird, wie wir wissen, in ihm zuerst der Gedanke des an sich souveränen Staats zu der Thatsache der absoluten Monarchie. Die Erscheinung dieses Begriffs in der Staatswirthschaft war an sich einfach. Zuerst hat diese absolute Monarchie die administrative Ordnung des französischen Finanzwesens, die wir noch heute bewundern, begründet, und wir werden unten zeigen, wie schon im 16. Jahrhundert Frankreich wol der erste Staat in Europa war, der eine einheitliche und selbst im Detail durchgeführte Staatsrechnung mit den großen Kategorien der Staatseinnahme, die aber schon damals als „Einnahme des Königs" ganz bestimmt bezeichnet wird, besessen hat. Ueberblickt man, was auf diesem Gebiete schon unter den Heinrichen in Frankreich geleistet ward, und wie sich trotz der elendesten Zustände doch der Gedanke der staatswirthschaftlichen Einheit hier fortsetzt, so erklärt sich auch von dieser Seite die leitende Stellung Frankreichs in der damaligen Zeit. Dagegen hatte derselbe Gedanke nun auch die Folge, eben den König als absoluten Herrn alles Staatseinkommens hinzustellen, was gleichzeitig mit Bodin Froumenteau (s. u.) zum vollen Ausdruck brachte. Daraus aber wieder ergab sich das Princip, daß der König nun auch einseitig die Steuern auflegen könne, und mit diesem wieder im 17. und 18. Jahrhundert die Entstehung der Willkür und Gewaltthätigkeit des Steuerwesens, welche die ganze Richtung der finanziellen Literatur des 18. Jahrhundert beherrscht und endlich mit der Revolution endet. Der Gang dieser Geschichte ist bekannt. Wir

Digitized by Google

knüpfen an denselben nur die Namen und Arbeiten an, welche im Finanzwesen die allgemeine Bewegung jener Zeit zum Ausdruck brachten.

An der Spitze der Geschichte der administrativen Organisation des Finanzwesens steht ohne Zweifel der Elsässer Colbert, der zugleich den Punkt bedeutet, auf welchem zuerst der Staatsverwaltung das Bewußtsein kommt, daß es nicht genüge, wie die deutsche Literatur blos die Principien und Rechtssätze des Steuerwesens aufzustellen, sondern daß jeder Staat die Quellen der Entwickelung seiner Macht in der Entwickelung der Volkswirthschaft zu suchen und somit für sich selber zu sorgen habe, indem er für die wirthschaftliche Volkswohlfahrt sorgt. Colbert's Name ist es, an den sich von da an das Bewußtsein von diesem innern und äußern Bedingtwerden beider, und damit das Auftreten des handelspolitischen Princips in allem Finanzwesen anschließt. Colbert geht damit weit über das bloße Steuerwesen der deutschen Literatur hinaus; aber er thut das nicht als Mann der Wissenschaft, sondern als praktischer Mann der Finanzverwaltung, dessen Nationalität ihn jedoch bald dahin bringt, für diese scheinbar mechanische Ordnung der Verwaltung wieder allgemein leitende Begriffe aufzustellen. Wenn man sagt, daß Colbert zweifellos der Schöpfer des Princips der kaufmännischen Ordnung im Staatshaushaltswesen des gesammten Europas ist, so muß man diese allerdings feststehende Thatsache doch wieder auf ihre zwei Hauptkategorien zurückführen, die durch Colbert die beiden formalen Grundlagen der europäischen Staatswirthschaft geworden sind. Die erste war die eines die gesammte Staatswirthschaft einheitlich umfassenden Rechnungswesens, dessen Organisation selbst aber darauf berechnet war, vermöge dieser Rechnung selbst die Controle der Ausgaben und Einnahmen durch die gesammte Finanzverwaltung kaufmännisch durchzuführen. Das ist der Begriff der französischen „Comptabilité", die noch gegenwärtig auf den ersten Principien des Colbert'schen Finanzsystems beruht. Das Zweite, was Frankreich und nach Frankreich ganz Europa Colbert verdankt, ist die Aufnahme der Idee einer kaufmännischen Bilanz in den Staatshaushalt. Man kann sagen, daß erst durch Colbert die Kategorien der Staatseinnahmen, Staatsausgaben und der

Digitized by Google

Bilanz des Finanzwesens zu den festen, von jetzt an aber zugleich auch das ganze wirthschaftliche Leben des Staats umfassenden Kategorien geworden sind, ohne welche sich niemand mehr ein Finanzwesen denken kann. Das ist es, was Colbert in der Geschichte des letztern seinen dauernden Ruhm gegeben; wie er dann denselben Gedanken einer solchen wirthschaftlichen Ordnung mit der Ausfuhr des Staats als Einnahme, der Einfuhr als Ausgabe, und der Handelsbilanz als kaufmännischem Abschluß gestaltet, und damit das Mercantilsystem zu einem geschäftlichen Princip für die Volkswirthschaftspflege gemacht hat, das kann hier nicht verfolgt werden. Der Erfolg dieser großen Arbeit Colbert's aber war ein gewaltiger; der König wurde durch die Ordnung seiner Finanzen der reichste Souverän Europas; und das bleibt er, bis der Absolutismus, den Ludwig XIV. begründet, diese glänzenden Einkünfte in seinen Kriegen vergeudet, und jetzt mit der Willkür in den Ausgaben und der rücksichtslosen Gewalt im Steuerwesen die Finanzzustände des 18. Jahrhunderts in Frankreich herbeiruft.

Nun müssen wir auch das Elend dieser Zeit als bekannt voraussetzen. Wo aber der Punkt lag, auf welchem dasselbe am schwersten für das unterdrückte Volk wiegen mußte, ist klar. Es war das bis zur äußersten Willkür zerrüttete Steuerwesen. Und jetzt wird es damit auch leicht verständlich, wo von da an alle finanziellen Fragen sich entwickeln. Es war eben dieses Steuerwesen, das jetzt als das entscheidende Moment in aller Staatswirthschaft zu seiner Geltung gelangt. Das nun ist es, was auch der finanziellen Literatur Frankreichs im 18. Jahrhundert ihre specifische Gestalt gab, die sich so wesentlich von der der deutschen in dieser Zeit unterscheidet. Die Finanznoth zunächst Frankreichs, höhere publicistische Bewegung zwang über die deutschen Grundlagen hinauszugehen, und aus der bei den Deutschen bisher nur noch unklar empfundenen Verbindung von Finanzwirthschaft und Volkswirthschaft die elementaren Grundlagen der selbständigen Staatswirthschaft zu schaffen. Das ist das Gebiet, auf welchem die historische That der französischen Finanzliteratur des 18. Jahrhunderts liegt.

Nur muß man auch hier wieder die zwei Gruppen scheiden, welche diese Bewegung zu einer übersichtlichen machen. Die

Digitized by Google

erste ist diejenige, in welcher das Finanzwesen noch die Hauptsache ist; die zweite dagegen thut den entscheidenden Schritt, die Volkswirthschaft zum Grunde zu legen und das Steuerwesen als die einfache Consequenz des volkswirthschaftlichen Systems in einem nicht mehr finanziellen, sondern rein nationalökonomischen Steuersystem hinzustellen. Man pflegt die erste Gruppe als die Vorläufer der Physiokraten, die zweite als die physiokratische Schule zu bezeichnen. Wir werden an dieser Stelle recht haben, uns an diese bekannten Kategorien einfach anzuschließen.

Unter jenen Vorläufern der Physiokraten hat Dutot: „Réflexions politiques sur les finances et le commerce" (1738), die Finanzen speciell in Beziehung auf die Grundsätze des noch herrschenden Mercantilsystems gebracht, während Vauban in seiner „Dixme Royale" (1707 und 1708) bereits die Landwirthschaft als Grundlage der Staatswirthschaft anerkennt und schon vor Quesnay den ersten Gedanken einer einfachen Grundsteuer entwirft, und Boisguillebert im „Détail de la France", und mehr noch in dem „Factum de la France" (1707) schon statistische Berechnungen für die Verwaltung der Einnahmen und Ausgaben zum Grunde legt, die Idee eines „geschäftsmäßigen" Haushalts nach Colbert's Vorgange begründend. Doch bleiben sie alle noch bei der Frage nach dem Staatseinkommen stehen; zu einer systematischen Behandlung des Steuerwesens gelangen sie nicht. Auf einer wesentlich andern Grundlage steht aber schon Montesquieu. Ihm sind Finanzsystem und organische Staatswirthschaftslehre ziemlich fremd. Indem er aber die ganze volkswirthschaftliche Richtung beiseite ließ, erscheint ihm doch die Basis aller Staatswirthschaft in der Verfassung der Staaten. So hat er keine Finanzwissenschaft schreiben wollen; aber er begriff zuerst, und nicht blos wie die Frühern gefühlsmäßig, den innern organischen Zusammenhang des Finanzwesens mit derjenigen innern Entwickelung des Staatslebens, welche auf der gesellschaftlichen Ordnung beruht. In diesem Sinne muß man das auffassen, was er über das Verfassungswesen überhaupt, speciell aber über die Steuern aufführt. Das letztere ist eigentlich kaum etwas streng Wissenschaftliches zu nennen. Es ist mehr eine geistreiche Bemerkung, als ein tiefer begründeter

Digitized by Google

Gedanke. Das dreizehnte Buch des „Esprit des lois" ist der Staatswirthschaft gewidmet. Das erste Kapitel destinirt: „Les revenus de l'état sont une portion que chaque citoyen donne de son bien pour avoir la sûreté de l'autre, ou pour en jouir agréablement." Das hat man länger als ein Jahrhundert festgehalten; selbst Adam Smith steht eigentlich auf demselben Standpunkt. Allein bedeutsamer ist der von ihm zuerst erkannte Satz, daß die Gestalt der Staatseinnahmen von der Gestalt der Staatsverfassung abhängt und daß, da diese wieder durch den Unterschied der Herrschenden von den Beherrschten bedingt wird, die Grundsätze über jedes positive Steuerwesen durch den Klassenunterschied verstanden werden müssen. Hier ist, wir möchten sagen, Montesquieu erst er selber. Kapitel XII stellt die règle générale auf: „On peut lever des tributs plus forts à proportion de la liberté des sujets" — ein Satz, den die Engländer nicht nöthig hatten, den die Franzosen nicht festhielten und den die Deutschen entweder übersahen oder nicht verstanden. Kapitel XIV fügt den beachtenswerthen Satz hinzu: „L'impôt par tête est plus naturel à la servitude; l'impôt sur les marchandises est plus naturel à la liberté", was zwar nicht klar gedacht, aber sehr tief gefühlt ist. So ist er hier wie immer reich an Anlaß zum Nachdenken; aber da er im Steuerwesen kein selbständiges System geschaffen, hat die folgende Zeit seine Andeutungen fast vergessen, und erst das Auftreten der Lehre von der Gesellschaft wird in ihrer Anwendung auf die historische Entwickelung des Steuerwesens die Bedeutung der gesellschaftlichen Unterschiede in demselben ganz zu würdigen wissen. Was ihm aber im allgemeinen fehlte, war eben die innige Verbindung mit der in der Mitte des vorigen Jahrhunderts sich selbständig entwickelnden Nationalökonomie. Und mit dieser tritt nun die zweite Gruppe der französischen Finanzliteratur in den Vordergrund. Wir bezeichnen sie als die der Physiokraten.

Es kann dabei nun nicht unsere Aufgabe sein, die physiokratische Lehre hier zu verfolgen. Die finanzielle Seite derselben aber ist in derselben nicht blos eine vorwiegende, sondern man muß für die Geschichte des eigentlichen Finanzwesens festhalten, daß es ihr großes historisches Verdienst ist, den Anstoß zu dem mit ihr auftretenden Bewußtsein von dem Wesen und dem Unter-

Digitized by Google

schied der directen und indirecten Steuer gegeben zu haben, der bis dahin ein Gegenstand specieller Fragen gewesen war. Hier glauben wir, und nicht so sehr in der systematischen Lehre liegt das, was die Finanzwissenschaft ihr verdankt. Und das läßt sich mit wenig Worten bezeichnen.

Quesnay und mit ihm die ganze physiokratische Schule ging bekanntlich von dem Grundgedanken aus, daß nur die Urproduction und die Landwirthschaft den von ihr zuerst von dem Rohertrag geschiedenen Reinertrag habe. („La terre est l'unique source de richesses, et c'est l'agriculture qui les multiplie." Quesnay, „Maximes", III.) Die Anwendung dieses volkswirthschaftlichen Grundsatzes auf die Besteuerung war einfach; man kann sie gar nicht klarer ausdrücken, als Quesnay dies selbst thut. „Maximes", V: „Que l'impôt ne soit pas déstructif, ou disproportionné à la masse du revenu de la nation; que son augmentation suive l'augmentation du revenu; qu'il soit établi immédiatement sur le produit net des biens fonds et non sur le salaire des hommes, ni sur les denrées." Daher das Sprichwort der Schule: „Impositions indirectes, pauvres paysans; pauvres paysans, pauvre royaume; pauvre royaume, pauvre souverain." Das ist das Princip der Staatswirthschaft der Physiokraten, das sich in der That hier zum ersten mal von dem System der Einnahmen und Ausgaben scheidet. Es kann hier nicht untersucht werden, wie viel die schlechte Vertheilung der indirecten Auflagen zu dieser Auffassung beitrug; jedenfalls hatte dieselbe in der Mitte zwischen der höchsten Unklarheit über ein Finanzsystem und über die richtige Vertheilung der Steuern den Vorzug großer Einfachheit und Bestimmtheit. Aus ihr ging die Idee einer einfachen Steuer an der Stelle vielfacher Steuerarten hervor, die jedenfalls über die Natur der einzelnen Steuern nachdenken gelehrt hat. Die Schule Quesnay's blieb bei diesem Satze stehen; Quesnay selbst entwickelte denselben weiter in seinem „Second problème économique", édit. Daire (S. 128 fg.), worin er zuerst die „effets d'un impôt indirect" weitläufig untersuchte. Der bei weitem bedeutendste Nachfolger Quesnay's ist auch in der Finanzfrage Turgot, der mit großer theoretischer Klarheit eine sehr genaue Geschäftskunde und wenn auch locale, so doch eingreifende Kenntniß der finanziellen Zustände Frank-

Digitized by Google

reichs verband. S. seine „Avis annuels sur l'imposition de la taille" (Daire, S. 517 fg.). Vgl. auch die „Observations" über ein Steuergesetz, betreffend die vingtièmes und dixièmes, a. a. O., S. 444. Seine theoretischen Grundgedanken, durchaus im Geiste der Schule, sind wesentlich ausgesprochen in dem „Plan d'un mémoire sur les impositions en général, sur l'imposition territoriale en particulier, et sur le projet d'un cadastre", a. a. O., S. 392, zu welchen man die „Comparaison de l'impôt sur le revenu des propriétaires et de l'impôt sur les consommations" hinzufügen muß (S. 409 fg.). Die daraus hervorgegangenen Acte der Verwaltung sind im zweiten Band ausführlich enthalten; die auf die Finanzen speciell bezüglichen Acte finden sich gesammelt von S. 368–432. Man muß, um ihre Bedeutung zu würdigen, die innern Zustände der damaligen Verwaltung allerdings vor Augen haben. Trotz der Wichtigkeit jener Maßregeln bestand dennoch der größte Einfluß Turgot's mehr in der Freigebung des Handels und der Gewerbe, die er freilich nur zum Theile erreichte. Er wirkte daher praktisch mehr im Sinne der Ideen, welche aus der folgenden Schule hervorgingen, wie auch schon Ganilh, „De la science de finances" (Einleitung 20 und 38), von ihm anerkennt. Er hat mit seinem Princip die physiokratische Finanzwissenschaft auf dem Gebiete der eigentlichen Besteuerungsfrage abgeschlossen. Aber auf einer andern Seite ging die physiokratische Lehre weit über das eigentliche Finanzwesen hinaus. Wir können hier nicht umhin, eines merkwürdigen Werkes zu erwähnen, welches, den Physiokraten vorauseilend, für die Geschichte der Literatur der Staatswirthschaft, und zwar namentlich im Sinne einer verfassungsmäßigen Gesetzgebung über Staatswirthschaft und einer rationellen Befreiung der Bauern von den feudalen Lasten, sowie als erster Gedanke einer Repartitionssteuer wichtig ist, die „Wolny Glos" (voix libre) von Stanislaus Leszczynski (dem polnischen Könige), 1733 polnische und 1745 französische Gesammtausgabe (Leipzig 1764). Deutsche Uebersetzung unter dem Titel „Beherzigungen eines polnischen Edelmanns". Das Kapitel 12 bildet hier als „Staatsschatz" die Theorie der Besteuerung.

Man hat es damals mit Unrecht nicht verstanden, und jetzt mit Unrecht vergessen! Denn unmittelbar hinter den eigentlichen

Digitized by Google

Physiokraten bildet sich in Mercier und in Mirabeau (père), Holbach und andern die allgemeine Auffassung des Klassenunterschiedes aus, die wir hier allerdings nicht verfolgen. Und doch war es grade das, wodurch die physiokratische Schule in den verschiedenen Phasen der Französischen Revolution einen so großen Einfluß hatte, daß man im Beginn derselben ernsthaft daran dachte, das ganze Steuerwesen Frankreichs auf die Ideen Quesnay's und die Contribution directe zu begründen. Dauernd aber bleibt die Aufnahme der indirecten Steuer in die Steuerfrage, und wir wissen alle daß das, was in dieser Weise Quesnay zuerst angeregt, auch heute noch nicht entschieden ist.

So stand nun die französische Literatur des 18. Jahrhunderts als die Fortsetzung und tiefere staatswirthschaftliche der deutschen des 17. Jahrhunderts da, und bereitete in ihrer Weise die heutige Zeit vor. Wesentlich anders ist dagegen das Bild, das uns England darbietet.

England. Das verfassungsmäßige Finanzwesen und die Nationalökonomie.

Auch hier müssen wir uns auf die allgemeinsten Grundzüge beschränken. Denn für den Gang der europäischen Wissenschaft kommt es wesentlich nur darauf an, zu erklären, weshalb England weder im 17. noch im 18. Jahrhundert eine Finanzwissenschaft überhaupt, noch auch eine Steuerlehre gehabt hat.

Wol in gar keinem andern Lande Europas hat sich das System des lehnsrechtlichen Finanzwesens so juristisch klar entwickelt als in England. England ist dasjenige Land, in welchem, wenn wir es kurz sagen wollen, das Recht des in seinem Parlament vertretenen Volkes, jede Abgabe an das Königthum speciell durch ein Gesetz zu bewilligen, aus einem Landes- oder ständischen Privilegium wie auf dem Continent, zu einem anerkannten Staatsgrundgesetze des ganzen Reiches geworden ist. Die beiden öffentlichen Acte, welche dieses Princip als ein unantastbares Grundrecht sanctioniren, sind wie bekannt doch die Magna Charta und die Bill of rights von 1688. Beide nun sind im Princip zwar gleich, aber ihr Verhältniß zum Finanzwesen ist ein sehr verschiedenes, zugleich aber ein wenig beachtetes. Der

Digitized by Google

Grundgedanke, der aus der Magna Charta folgte, war derselbe, der im ganzen Mittelalter galt und den wir früher dargelegt haben. Das Königliche Finanzwesen war dem Reichsfinanzwesen und der Selbstverwaltung gegenüber vollkommen selbständig, und nur dem Könige und seinem Exchequer untergeben und verantwortlich. Wenn daher das Parlament dem Könige eine Steuer bewilligte, was in sehr verschiedener Weise geschah, so blieb die darauf eingehende Steuersumme genau in derselben Weise ein Don gratuit, wie auf dem ganzen Continent, und dieser Rechtszwang äußerte sich hier wie dort im Unterschiede zum 18. Jahrhundert darin, daß die Verwendungen solcher bewilligten Steuern anfänglich ohne alle Controle durch das bewilligende Parlament blieben. Gerade das nun war es, was sich nach der Bill of rights, wenn auch nicht unmittelbar durch dieselbe änderte. Auf diesem speciellen Punkte liegt der Kern des hinter derselben entstehenden Finanzwesens Englands, das ebendeshalb mit der Geschichte seiner einzelnen Steuern, die uns erst Vocke gegeben hat, erschöpft ist. Wir dürfen das zwar hier nicht verfolgen, aber wir müssen noch immer Macaulay's „History of England" als die hervorragendste Leistung auf diesem Gebiete der Geschichte anerkennen. Denn obwol er keineswegs in dem englischen Steuerwesen ganz Herr ist, zeigt er uns klar das Entstehen des Princips, auf welchem von da an das ganze englische Finanzwesen mit seinem öffentlichen Rechte beruhte. Wir fassen die allmähliche Entwickelung desselben in dem Satze zusammen, daß seit Wilhelm III. das Parlament überhaupt nicht mehr dem Könige und seinem Aerarium zur absoluten Verfügung Steuern bewilligte, sondern daß von da an jede Steuer für ihren bestimmten Zweck bewilligt ward, und daß damit das lehnsrechtliche Princip des Subsidiums für den königlichen Schatz zu dem eigentlich staatsbürgerlichen der Controle der Steuerverwendung wird, oder daß zu dem Recht auf Bewilligung der Staatseinnahmen das Recht auf die Controlirung der Staatsausgaben hinzutritt. Das ist es, wodurch das englische Finanzwesen jetzt einen ganz neuen Standpunkt für das ganze Verwaltungsrecht entwickelt; nicht durch jenes Steuerbewilligungsrecht, sondern durch die mit der Controle über die Staatsausgaben nothwendig gegebene Verantwortlichkeit der Re-

Digitized by Google

gierung für ihre Verwendung der öffentlichen Gelder hat England das begründet, was erst das 19. Jahrhundert zur gemeinsamen europäischen Grundlage aller Staatswirthschaft gemacht hat, die Verfassungsmäßigkeit der Staatswirthschaft.

Darin nun erkennen wir die eigentliche Bedeutung Englands für unser Gebiet, aber freilich auch den Grund, weshalb dasselbe damals so wenig wie jetzt eine selbständige Finanzwissenschaft hat entwickeln können. Denn da das auf die Bewilligung der einzelnen Steuer für einzelne Verwaltungsaufgaben mit mehr oder weniger Bestimmtheit basirte gesammte Finanzwesen sich immer nur in dem Kreise solcher einzelnen finanziellen Fragen bewegte, und die Bewilligungen selber wie die Zwecke derselben stets an die jährliche Anerkennung durch das Parlament gebunden waren, so entstand weder das Verständniß der Einheit des Finanzwesens, noch das seines Verhältnisses zur Volkswirthschaft. Von all den staatswirthschaftlichen Bewegungen, welche wir für Deutschland und Frankreich soeben charakterisirt haben, ist daher in England während dieser ganzen Epoche kaum eine Spur vorhanden, wie andererseits dem gesammten Continent das englische verfassungsmäßige Princip der finanziellen öffentlich-rechtlichen Controle gänzlich fremd blieb. Auf keinem Gebiete des staatlichen Lebens stehen sich daher England und der Continent fremder gegenüber als gerade hier, und wir werden unten sehen, wie langsam und stückweise erst mit dem 19. Jahrhundert die Wechselwirkung zwischen beiden eintritt, auch hier ein gemeinsames europäisches Leben über den beschränkten Gesichtskreis der einzelnen Völkerindividualitäten erhebend.

Gerade diese England so eigenthümliche Entfremdung zwischen dem Einzelnen und seinen Lebensverhältnissen und der Idee und Aufgabe der Staatsgewalt, deren directer Gegensatz auf dem Continent der Gedanke der „Wohlfahrt des Volkes" und das Princip des Eudämonismus für die Verwaltung war, zwang doch mit dem Ende des 18. Jahrhunderts die fortschreitende Bildung der Engländer, auch ihrerseits nach einem Punkte zu suchen, auf welchem die dem gesunden Sinne auch des englischen Volks unbestreitbare Wechselwirkung zwischen Wohlsein und Kraft des Einzelnen und der Entwickelung und Macht der Gemeinschaft zu ihrer Geltung gelangen könne. Und eine Reihe von

Digitized by Google

Gründen, die wir hier nicht weiter verfolgen können, rief nun namentlich seit der Mitte des vorigen Jahrhunderts die echt englische Auffassung hervor, daß jenes gemeinsame und gegenseitig bedingte Leben zwischen Volk und Staat nicht wie auf dem Continent durch große und systematische Gesetzgebungen und durch eine wohlwollende und verständige Verwaltung, und nicht durch diplomatische Erfolge, glänzende Waffenmacht oder selbst durch ein organisches Bildungswesen, sondern nur da gefunden werden könne, wo die volle Freiheit der individuellen Entwickelung überhaupt nicht blos möglich, sondern auch die selbstthätige Grundlage für die Kraft und die Wohlfahrt der Gemeinschaft des Ganzen wird. Das aber war die Nationalökonomie. Mit der Mitte des vorigen Jahrhunderts entwickelt sich daher mit dem ungeheuern Aufschwung des volkswirthschaftlichen Reichthums fast von selbst der Gedanke, daß dieser Reichthum der Einzelnen der Grund und Ausdruck des Reichthums des Volkes sei, und daß, da die Gesetzgebung des Staats überhaupt diesen Reichthum des Volkes zwar gefährden, aber nicht schaffen könne wie die Wohlfahrtsidee des Continents meinte, die Gesetze der Entwickelung des Völkerlebens nicht in der Staatslehre, sondern in den Gesetzen der Nationalökonomie zu finden seien. So geschah nun das, was die englische staatswissenschaftliche Literatur seit jener Zeit so hoch in Europa gestellt, aber sie zugleich so außerordentlich einseitig gemacht hat. Die Lehre von der Nationalökonomie wird zur eigentlichen Staatswissenschaft Englands, und während auf dem ganzen Continent sich die erste erst aus der zweiten entwickelt und in der letztern ihre eigentliche Heimat gesucht hat, geht England den umgekehrten Weg und erzeugt und beherrscht aus seiner Nationalökonomie heraus seine ganze Wissenschaft vom Staate. Das ist der Charakter der englischen Literatur auf unserm Gebiete.

Der Mann nun, in welchem sich diese Individualität der ganzen englischen Entwickelung gleichsan krystallisirt, ist Adam Smith mit seiner Untersuchung über den Volksreichthum (1776). Die Gründe, weshalb dann die deutsche Literatur des 19. Jahrhunderts nur den hohen Werth dieses specifisch englischen Werks begriffen, aber seine Einseitigkeit nicht verstanden hat, können wir an dieser Stelle nicht verfolgen. Uns muß es genügen, dar-

Digitized by Google

auf hinzuweisen, daß Adam Smith von der deutschen Literatur und ihren Leistungen keine Ahnung hatte, und von der französischen nur die nationalökonomische Seite der Physiokraten kannte, ohne das gesellschaftliche Element, das in ihnen bereits lebendig war und das Montesquieu so scharf bezeichnet hatte, zu verstehen. Dafür aber ist sein Werk dasjenige, das nun auch in seiner ganzen Form die Staatswissenschaft als die bloße Consequenz, als das Gebiet der bloßen Anwendung seiner nationalökonomischen Grundsätze begriff. Sein Werk besteht bekanntlich aus fünf Büchern. Die vier ersten gehören rein der Nationalökonomie; das letzte ist die durch diese nationalökonomischen Untersuchungen sich ergebende, und daher auch nur in einzelnen allerdings höchst bedeutenden Bemerkungen bestehende Staatswissenschaft Englands gewesen, und geblieben bis auf den heutigen Tag.

Daß nun unter diesen Verhältnissen von einer eigentlichen Finanzwissenschaft bei Adam Smith nicht die Rede sein kann, und daß in der völligen Abhängigkeit der englischen staatswissenschaftlichen Auffassung von der Methode Adam Smith's auch später aus ihr keine Finanzwissenschaft entstehen könnte, so wenig als eine Verwaltungslehre, ist klar. Aber die nicht minder große Bewunderung der Deutschen vor dem Fremden, die bereits zur einseitigen Tradition geworden war, und die eigenen frühern Leistungen lange vergessen hatte, ließ sie glauben, daß Adam Smith der eigentliche Gründer wenigstens der Principien des Steuerwesens sei. Und deshalb fordern sie hier ihre eigene Erwähnung, obwol in ihnen weder etwas Neues noch Bedeutendes enthalten ist.

Adam Smith hat nun in seinem fünften Buche keineswegs blos, wie einige meinen, nur Steuerprincipien aufgestellt. Es ist dasselbe vielmehr eine in kurzen allgemeinen Sätzen zusammengefaßte, aber streng auf die reine Nationalökonomie zurückgeführte Staatswirthschaftslehre, und eben dadurch hat das Werk auch in dieser Richtung so viel gewirkt. Kapitel I des fünften Buchs enthält die Lehre von den Staatsausgaben, und es ist nach dem Frühern erklärlich, weshalb ebendarin ein großer Fortschritt gegenüber der bisherigen Finanzwissenschaft lag. Ohne daß er den Namen der Staatswirthschaft oder den der Finanzen gebrauchte, stellte er den Grundgedanken an die Spitze, den schon

Digitized by Google

die Deutschen ausgesprochen (s. oben), daß die Abgaben des Einzelnen an den Souverän die Mittel bieten sollen „für gewisse öffentliche Werke und Einrichtungen, die der Einzelne oder Wenige weder herstellen noch erhalten können, weil der Nutzen daraus ihnen nie Ersatz bieten würde, obwol sie oft einer großen Gemeinschaft viel mehr einbringen als sie kosten" (Buch IV, Kap. IX). Von da gelangt er naturgemäß im Kapitel II zu den Staatseinnahmen, und zwar mit den bereits oben dargestellten Grundzügen unsers gegenwärtigen Systems der Finanzen. Und dennoch ist das Ganze keine Staatswirthschaftslehre und zwar deshalb nicht, weil er kein für die ganze Staatswirthschaft leitendes Princip aufstellt, sondern nur für die Steuer, und ebendarum auch nicht zu einem wissenschaftlichen System der Staatswirthschaft und nicht einmal zu einem solchen für die Steuern gelangt, sondern nur zu sehr eingreifenden Bemerkungen über die ihm bekannten Steuern. Durch seine Kürze und mehr noch durch seine Beziehung zu der jedermann verständlichen Nationalökonomie hat er der Finanzwissenschaft jenen privatwirthschaftlichen Charakter gegeben, den sie noch heute bei einigen Finanzlehrern hat; aber eine eigentliche Finanzwissenschaft darf man hier nicht suchen. Wir werden ihm fast auf jedem Punkte im Folgenden begegnen und können schon hier bemerken, daß weder unter den Franzosen noch unter den Engländern ihm ein Schriftsteller gerade in dieser privatökonomischen Auffassung gleichkommt; dagegen haben ihn fast alle Deutschen sowol an Sachkunde als an wissenschaftlicher Beherrschung des Stoffs übertroffen.

Adam Smith erkannte bekanntlich als Quelle des Einkommens das Kapital, die Arbeit und die Rente an; er mußte daher auch sofort den Physiokraten und ihrer einfachen Steuer gegenübertreten und die Principien für ein förmliches Steuersystem aufstellen. Diese vier Principien waren: die Pflicht eines jeden zu einer Steuer im Verhältnisse zu seinem Einkommen; die Aufstellung einer bestimmten, nicht willkürlichen Steuer; die Erhebung der Steuer in der am wenigsten unbequemen und kostspieligen Weise; die Bemessung der Steuer nach dem Maße der Vortheile, welche der Einzelne von der Verwaltung hat. Ein Blick auf die deutsche Literatur des 17. und die französische des 18. Jahrhunderts genügt, um zu zeigen, wie viel tiefer das alles

Digitized by Google

schon hundert Jahre vor ihm verstanden worden war. Eigenthümlich jedoch, wenn auch weit mehr akademisch als praktisch, ist sein aus seiner Nationalökonomie entsprungenes Steuersystem. Seine Steuerlehre (Kap. II, S. 2) unterscheidet die Steuer auf dem Kapital, auf der Arbeit und auf der Rente; doch wird die Ausführung selbst im einzelnen unklar, weil er nicht die Steuern nach jenem Princip, sondern nach dem Zweck, den man dabei verfolgt, betrachtet. Wie das in der Natur des englischen Steuerwesens lag, haben wir soeben bezeichnet. Durch alle diese Momente hat Adam Smith unzweifelhaft vermöge des Einflusses, den seine Nationalökonomie bald auf dem Continent gewann, mehr als alle andern dazu beigetragen, den allgemeinen Grundsatz zur Anerkennung zu bringen, daß die Gesetze der Volkswirthschaft den Gesetzen über die Steuern zu Grunde liegen müssen; aber er hat auf das Verständniß der einzelnen Steuern viel weniger gewirkt, als man hätte glauben sollen. Damit ward die Finanzwissenschaft durch ihn zu einem Theile der Nationalökonomie in Frankreich und England; erst Deutschland hat ihr ihre Selbständigkeit wiedergegeben. Obwol A. Smith auf seinem speciellen Gebiete von der übrigen französischen und englischen Literatur nicht erreicht ist, war doch eine ganz andere, an sich und für die Zukunft unserer Wissenschaft viel bedeutendere Arbeit in der Literatur nöthig, um die großen Resultate, die bisher gewonnen waren, nunmehr als eine Einheit in der eigentlichen Finanzwissenschaft zusammenzufassen.

Die systematische Finanzwissenschaft in Deutschland.

Wenn wir nunmehr von dieser eigentlichen Finanzwissenschaft gegenüber der bisherigen Summe von bedeutenden Arbeiten auf dem Gebiete derselben seit dem 16. Jahrhundert, also in ihrer historischen Stellung reden, so läßt sich jetzt das, was die eigentliche Aufgabe derselben sein müßte, in seinem Unterschiede von den großen Leistungen der Vergangenheit leicht und bestimmt charakterisiren.

Die eigentliche Finanzwissenschaft, die sich auf der von ihren Vorgängern gegebenen Grundlage nun seit der Mitte des vorigen Jahrhunderts aufbaut, ist somit die systematische Behandlung des

Digitized by Google

Finanzwesens von den drei Gesichtspunkten aus, welche die Vergangenheit in den Arbeiten der drei Culturvölker für dieselben dauernd festgestellt hat.

Zuerst muß sie ihre Einheit mit der ganzen Staatswissenschaft in Verfassung und Verwaltung erkennen und durchführen, und in ihnen die leitenden Gedanken und Kräfte zu finden wissen, welche sie zu einem immanenten Theile ihres größern Ganzen machen.

Dann muß sie sich zu einem selbständigen wissenschaftlichen System an dem Verständniß der großen Aufgaben ausbilden, welche sie ihrerseits für jenes Ganze auf ihrem Gebiete zu erfüllen hat.

Endlich aber muß sie sich ihrer jeden ihrer einzelnen Theile durchdringenden causalen Verbindung mit den großen Gesetzen und historischen Gestaltungen einerseits der socialen Entwickelung und dann des volkswirthschaftlichen Lebens beständig klar bewußt sein, und in diesem Causalnexus nicht blos die Grundlage für ihre Auffassung im Einzelnen, sondern auch ihrer Geschichte zu finden wissen.

Auf diesen Elementen beruht nun das Entstehen der selbständigen Finanzwissenschaft, und was dieser Aufgabe angehört, bildet die eigentliche, zugleich die europäische Geschichte derselben.

Faßt man in diesem Sinne das, was in den letzten hundert Jahren geschehen ist, zusammen, so wird man wol mit gutem Recht sagen, daß sich dabei jene drei theoretischen Gesichtspunkte auch historisch scheiden.

Die heutige Finanzwissenschaft beginnt im vorigen Jahrhundert mit der Aufstellung derselben als wissenschaftlicher Theil der gesammten Staatswissenschaft, geht dann zur selbständigen Bearbeitung in eigenen systematischen Werken über, und nimmt mit der Mitte unsers Jahrhunderts das Gebiet der Staatswirthschaft als einen integrirenden Theil ihrer selbst in sich auf. Damit entsteht dann eine neue, große Epoche der finanzwissenschaftlichen Literatur. Wir unsererseits versuchen es, dieselben zum Schlusse kurz zu charakterisiren. Dabei ist es nun einmal nicht zu bestreiten, daß diese ganze Literatur der eigentlichen Finanzwissenschaft, mit wenig Ausnahmen in Frankreich und Italien, dem deutschen Volke angehört.

Zunächst indeß muß man, um die Aufgabe, die hier gelöst

Digitized by Google

wurde, richtig zu beurtheilen, über eine historische Kategorie sich klar sein, welche auch ihrerseits sich wissenschaftlich nur in Deutschland entwickelt hat. Es sind das die Kameralwissenschaften.

Wenn unsere Auffassung von Domänen und Regalien oben in ihrer ständischen Stellung klar geworden ist, so wird der historisch entstandene und historisch auch verschwundene Begriff dieser Kameralwissenschaft sich eben durch seinen Anschluß an die früher dargelegten Daten leicht erklären.

Wir haben an einer andern Stelle gezeigt, wie mit dem 18. Jahrhundert der Charakter der deutschen Universitäten immer mehr die Entwickelung der speciellen Fachbildung wurde. In derselben Zeit bildet sich die Herrschaft des monarchischen Princips auch in Deutschland aus. Man betrachtet wie in Frankreich die gesammte Verwaltung des Staats als ihr ausschließliches Recht. Damit ward es natürlich, daß bei der immer wachsenden Bedeutung der Staatsgewalt der Gedanke entstehen mußte, daß auch die Verwaltung der Staatseinnahmen, den alten Ständen entzogen, jetzt die Aufgabe des Beamtenstandes wie die andern Theile derselben werden müsse. Und die einfache Folge war, daß die intelligenten deutschen Regierungen, an ihrer Spitze die preußische, alsbald auch diese praktische Verwaltung der Staatseinnahmen als ein selbständiges Fach ansahen, und daher an ihren Universitäten eine Fachbildung für dieselbe einrichteten. Diese Fachbildung für die finanzielle Verwaltung bezeichnete man dann als die Kameralwissenschaft.

Da nun aber diese Staatseinnahmen doch nach wie vor aus jenen zwei wesentlich verschiedenen Quellen entsprangen, die wir oben bezeichnet haben, den Domänen und Regalien einerseits und den Steuern andererseits, so theilte sich das Gebiet dieser Kameralwissenschaft an ihrem Object alsbald wieder in verschiedene Fächer. Das eine enthielt die Kenntniß für die rein privatwirthschaftliche Verwaltung der Domänen in Land- und Forstwirthschaft; das zweite, mit der Verwaltung der Regalien beschäftigt, ging allmählich zu einer verwaltungsrechtlichen Behandlung derselben über, und ward damit ein Theil der damals sogenannten Polizeiwissenschaft; das dritte endlich, das sich das innere Bedingtsein von Staatssteuer und Volkseinkommen

Digitized by Google

nicht leugnen konnte, ward zum Ausgangspunkt für die reine Nationalökonomie. Dadurch nun ward es klar, daß sich mit dem Entstehen der drei großen systematischen Kategorien von Finanzwissenschaft, Volkswirthschaft und Polizeiwissenschaft, welche in der That den Anfang der innern Verwaltungslehre bilden, jene Kameralwissenschaft auflösen, und daß ihr Rest nur noch in demjenigen bestehen konnte, woraus sie selber zunächst entsprungen war, der Verwaltung des Domanialwesens, aus der dann mit dem 19. Jahrhundert wiederum die selbständigen wissenschaftlichen Fächer der Land- und Forstwirthschaftslehre sowie der Montanwissenschaft entstanden. Dieser Proceß der Auflösung jenes Faches in die neuen Fächer ist nun allerdings nicht ohne großes historisches Interesse; für uns jedoch bedeutet derselbe nur Eins, was wir speciell hervorheben müssen, weil es wesentlich zur Charakteristik des Folgenden beiträgt. Während die Physiokraten, wie Adam Smith, das Finanzwesen mit den allgemeinen Gesetzen der Volkswirthschaft in eine von da an untrennbare Verbindung brachten und dadurch der Steuerlehre der Deutschen im 17. Jahrhundert die Elemente der Staatswirthschaft im 18. Jahrhundert hinzufügten, hat die deutsche Kameralwissenschaft den Gedanken für das kommende Finanzwesen begründet, daß die Finanzverwaltung zugleich den Charakter und die Aufgabe einer bürgerlichen Privatwirthschaft nach den Regeln von Kapital, Arbeit, Production und Erwerb habe, wie es ihr specifisches Fach mit sich brachte. Diese Auffassung des Finanzwesens, welche damals neben der systematischen Idee desselben entstand, ist seit jener Zeit nie ganz untergegangen. Es ist gut, sich diese Thatsache in einer Zeit zu vergegenwärtigen, wo jene Gedanken des finanziellen Erwerbsbegriffes denn doch keineswegs selbst in der Literatur verschwunden sind. Allerdings aber war das naturgemäße Gegengewicht dafür nun das durch die Entwickelung der Staatswissenschaft zu einem eigenen System gegebene Auftreten der selbständigen Finanzwissenschaft. Den Gang der letztern bis zur Mitte unsers Jahrhundert glauben wir nun für unsern Zweck hinreichend mit den Namen der Männer bezeichnen zu können, welche durch ihre Arbeiten an der Spitze dieser Entwickelung stehen. Ein Eingehen auf Einzelnes wird hier niemand erwarten.

Digitized by Google

Schon im Jahre 1752 erschien die erste selbständige Behandlung der Finanzwissenschaft in G. H. von Justi's „Staatswirthschaft" und dessen „System des Finanzwesens" (1766), in dem namentlich die Arbeiten Seckendorf's nachwirken. Er ist der erste, der die noch vage Vorstellung von dem „Verhältniß der Höhe der Abgaben zum Reichthum der Völker" (Montesquieu, XIII, Kap. 12) zu dem festen Princip formulirte, daß sich „die Ausgaben nach den Einnahmen richten sollen" („Finanzwissenschaft", S. 43). Die Deutschen haben sehr unrecht, diesen hochbedeutenden Mann so wenig zu kennen! Durch ihn war schon vor Quesnay Theorie und Praxis zu einem System verbunden, während Sonnenfels in seinen „Grundsätzen der Polizei, Handlung und Finanz" (1765, Bd. 3: „Die Finanzwissenschaft") zwar geistreicher und fast so gelehrt als Justi, aber weniger systematisch, freisinnige und richtige Grundsätze eifrig und rückhaltslos vertrat. Seit dieser Zeit haben die Deutschen diese Auffassung nicht mehr fallen lassen. Allerdings war es nicht leicht, zunächst die Scheidung von den Kameralwissenschaften zu vollziehen, da die Haupttheile der letztern, namentlich die Regalien und die Domänenwirthschaft, entschieden in ihnen platzgreifen mußten; allein das, was eigentlich der jungen Finanzwissenschaft zum Siege verhalf, das war die große Entwickelung des Steuerwesens, die allerdings zur Folge hatte, daß man Steuern und Finanzen vielfach identificirte. Doch blieb der Gedanke einer „Staatswirthschaft" selbständig. Den ersten Versuch einer philosophischen Behandlung machte Soden in seiner „Staatsfinanzwirthschaft" („National-Oekonomie", Bd. 5, 1811), der die streng logischen Begriffe von „Staatsfinanzproduction" und „Staatsfinanzconsumtion" zum Grunde legte, während Sonnenfels dabei stehen blieb, die Finanzwissenschaft als die Grundsätze zu behandeln, „nach welchen die Staatseinkünfte auf das vortheilhafteste erhoben werden", indem auch er schon bekanntlich Handel (Güterlehre), Polizei (Verwaltung) und Finanzwesen nach Justi's Vorgange scheidet. Dogmatisch strenger stellt dann Jacob ein selbständiges System der „Finanzwissenschaft" auf, die er als „die Wissenschaft von den Grundsätzen" bezeichnet, „wie einerseits die Mittel des Staatsaufwandes am zweckmäßigsten zusammengebracht und andererseits am besten

Digitized by Google

verwandt werden" (vgl. dessen „Einleitung in das Studium der Staatswissenschaften", §§. 16 und 500, und „Finanzwissenschaft", Einleitung, §. 2). Die Anmerkung zeigt, daß ihm selbst diese Bezeichnung nicht ganz recht war. Aehnlich Fulda: „Handbuch der Finanzwissenschaft" (1827), §§. 3 und 5. Dagegen hat Malchus zuerst ganz bestimmt die Lehre von der Verwaltung des Staatseinkommens oder den Ausgaben von der Finanzwissenschaft getrennt (S. 3) und damit zuerst die eigentliche Finanzverwaltung zu einem selbständigen und ausführlichen Theile der Finanzwissenschaft erhoben. Der erste Band seines Handbuchs handelt von der Finanzwissenschaft, der zweite von der Finanzverwaltung (s. auch unten). Das war richtig; nur ging ihm dadurch der Begriff der Staatswirthschaft verloren, der doch ohne die Ausgaben nicht zu denken ist. Dagegen ist er der erste, der in die deutsche Literatur einerseits die Statistik, andererseits das System des Finanzorganismus hineingebracht und mit einer für jene Zeit vorzüglichen Klarheit und Gründlichkeit dargelegt hat, sodaß sein Werk dadurch auch für die Finanzgeschichte nicht geringen Werth besitzt. Neben ihm aber treten fast gleichzeitig zwei Männer auf, welche mit großer Gelehrsamkeit und nicht minder großem Blick doch auf diesem Gebiete dem Einfluß der Franzosen unterliegen, Lotz und Kraus mit ihrer „Staatswirthschaftslehre" (auch in zweiter Auflage 1837 und 1838). Beide verstehen eigentlich unter Staatswirthschaftslehre die Anwendung der Grundsätze der Nationalökonomie auf die Verwaltung in allen ihren Zweigen: bei aller Tüchtigkeit im Einzelnen drohte durch sie die Gefahr, in die französische Verwirrung zurückzufallen. Es ist das große Verdienst Rau's, die deutsche Selbständigkeit der Finanzwissenschaft ihnen gegenüber wiederhergestellt zu haben, und wenn auch die Einfachheit seiner Sätze mehr dem natürlichen Verstande als den höhern wissenschaftlichen Forderungen entspricht, so ist schon vermöge der echt deutschen Gründlichkeit jene Arbeit zugleich ein Schatz und ein Ruhm der deutschen Literatur. Die neben diesen Männern stehenden Werke, wie die von Hofmann (Steuern), Rebenius (Credit), Dietzel (Schulden), Hock (Französisches Finanzwesen), Vocke (Britische Finanzen), Pfeiffer (Einnahmen), Czörnig (Statistik und Budget), Umpfenbach (Finanzwissenschaft), Held (Einkommensteuer, Schäffle (Steuerwesen) und andern haben in

Digitized by Google

einzelnen Gebieten Ausgezeichnetes geleistet und werden dort ihre Stelle finden.

Das neueste Werk von Adolf Wagner ist nun nicht blos eine weitere Entwickelung der Rau'schen Grundlage mit einer selbst Rau's Gelehrsamkeit überragenden Kenntniß der gesammten Literatur, sondern durch engste Verbindung mit volkswirthschaftlichen Principien ein großartiges finanzielles Werk, dessen Verdienst, die Erhebung jedes einzelnen Theiles der Finanzwissenschaft zu einer selbständigen Arbeit, so groß ist, daß es uns die organische Auffassung der Einheit des Ganzen leicht entbehren läßt, weniger allerdings die Klarheit im System und das Festhalten des historischen Sinnes.

In allen diesen Arbeiten, deren Charakteristik hier natürlich keinen Platz finden kann, vollzieht sich nun der Abschluß jener Bewegung, welche wir in der Geschichte des Finanzwesens sich vorbereiten sehen. Wie außerordentlich der Fortschritt ist, den das 19. Jahrhundert darin gegenüber den frühern gemacht hat, ist klar genug; aber ebenso klar scheint schließlich doch das zweite, das, wie wir meinen, nicht immer seine gehörige Anerkennung findet. Die bedeutenden Leistungen, von denen wir einige der wichtigsten aufgeführt haben, sind offenbar zunächst dazu bestimmt, das zu vollenden, was seit dem 17. Jahrhundert begonnen wurde, indem sie die großen Resultate der europäischen Arbeiten im 19. Jahrhundert zu einer systematischen Einheit als selbständige Wissenschaft zusammenfassen. In der That ist durch sie jene Zeit wenigstens für unser Gebiet nicht verschwunden, sondern sie ist wieder zur gegenwärtigen geworden. In alle dem was wir oben charakterisirt, ist historisch eigentlich nur ein allerdings mächtiger Reflex jener Bewegung vorhanden, den wir in der Geschichte des Bildungswesens charakterisirt haben, des Eintretens von Princip und System in die Fachkunde, und damit die Entwickelung der Theile zur einheitlichen Wissenschaft. Das ist das Verhältniß des 19. Jahrhunderts zu der frühern Zeit.

Allein damit ist seine Aufgabe nicht abgeschlossen, ebenso wenig wie die der Literatur über die „Steuerreformen", um so weniger als dieselbe sich auch keine Rechenschaft davon ablegt, daß diese Steuern ja doch nur einen Theil des Finanzwesens bilden, und

Digitized by Google

daß man niemals von einer Steuerreform reden sollte, ohne zugleich die Regalien, die Gebühren und das Staatsschuldenwesen in demselben Gedanken zur Geltung zu bringen. Und wir meinen, daß es darin liegt, daß der Erfolg aller Reformliteratur über das Steuerwesen in keinem Verhältniß zu der Arbeit steht, die man bisher theoretisch auf sie verwendet hat. Jedenfalls aber geht auch durch diese Literatur der Gedanke hindurch, der seinerseits als das eigentliche Eigenthum unsers Jahrhunderts erkannt werden muß.

Finanzwissenschaft und Staatssocialismus.

Wenn wir nämlich neben den rein systematischen Erfolgen der bisherigen Literatur dasjenige bezeichnen wollen, was in Princip und Arbeit den specifischen Charakter unserer Zeit auch auf unserm Gebiete bildet, so besteht dasselbe ohne Zweifel in dem Eintreten der socialen Idee in die Finanzwissenschaft.

Wer nun die Entwickelung dieser Idee seit funfzig Jahren näher und vorurtheilsfrei beobachtet hat, der wird mit uns wol die Ueberzeugung theilen, daß dasjenige, was sich aus dem Communismus und Socialismus, mit denen sie aufzutreten begonnen, als sociale Frage oder Idee herausgebildet hat, vor allem vollständig an Klarheit über seinen Inhalt leidet.

Wir begründen das hier nicht weiter. Noch weniger kann sich ein System der Finanzwissenschaft auf die theoretische Entwickelung jener Zeitrichtung einlassen. Allein dieselbe ist bereits, und zwar mit ihrem vollen Gewicht, auch in das Finanzwesen hineingetreten, und hat durch ihre der festen Grenzen ermangelnde Vorstellung von einem „socialen Princip" namentlich im Steuerwesen, freilich unter Weglassung der Regalitäts-, Gebühren- und Creditfrage, die Unsicherheit über die Grundlagen der Berechtigung und der ganzen Zukunft des Finanzwesens zu einer so allgemeinen gemacht, daß man mit Recht von jeder Finanzwissenschaft erwartet, sie werde zu derselben bestimmte Stellung nehmen.

Das aber um so mehr, als die Unbestimmtheit die in jener Vorstellung liegt, sich bereits, keineswegs blos in Deutschland, auch mit allen andern Fragen des Gesammtlebens verbunden

Digitized by Google

und ein Gefühl der Ungewißheit auch über die Elemente der gesammten Staatswirthschaft, über unsern ganzen wirthschaftlichen Organismus, dann aber auch über das gesammte Verfassungsleben erzeugt hat.

Nun werden wir hier nicht Wesen und Werth der socialen Idee untersuchen können. Unsere Aufgabe dagegen muß es sein, auch für unsern Gegenstand die Forderung zur Geltung zu bringen, ohne welche alle sociale Idee doch nur abstracte Ethik bleibt, die Forderung, dieselbe als Maßstab an den festen Inhalt der Verwaltungslehre zu legen.

Das nun erscheint für unsere Aufgabe als die Bestimmung des Verhältnisses jener abstracten Idee zur positiven Finanzwissenschaft.

Der Punkt nun, auf welchem dieselbe direct in das eigentliche Finanzwesen und seine Wissenschaft hineinreicht, ist so ernst, daß sowol die Organe der gesetzgebenden Gewalt als die der Verwaltung wol die Verpflichtung haben, sich über den eigentlichen Charakter derselben klar zu werden.

Dieser Punkt besteht nun darin, daß gerade das Steuerwesen, und zwar ohne alle Gewalt und äußere Erschütterung der Staatsordnung es vermag, auf dem Wege des strengen Rechts durch allmähliche Vernichtung des selbständigen Kapitals alle Unterschiede aufzuheben, welche durch die verschiedene Vertheilung der Güter in der menschlichen Gesellschaft sich gebildet haben.

Dabei ist es umsonst sich zu verhehlen, daß dazu mit oder ohne Finanzwissenschaft oder Staatswirthschaft eine einfache Majorität der verfassungsmäßigen Volksvertretung genügt, um diejenigen leicht verständlichen Steuergesetze, die dieses Ziel verwirklichen, mit voller gesetzlicher Gültigkeit herzustellen.

Dabei darf man nicht vergessen, daß Finanzwesen und Staatswirthschaft an sich gegenüber jeder gesetzgebenden Gewalt vollständig machtlos sind, da sie als Vollzugsproceß den einmal gefaßten Willen der erstern unbedingt auszuführen haben. Sie vermögen an sich nichts in dem Gegebenen zu ändern. Aber mag man nun über die sociale Idee was immer für eine Auffassung theilen, die Aufgabe haben Staatswirthschaft und Finanzwissenschaft unbedingt zu erfüllen, so bestimmt als möglich die

Digitized by Google

Linie zu bezeichnen, auf welcher jede Steuergesetzgebung, mag sie ein Object, einen Steuerfuß oder eine Vertheilung haben welche sie will, die wenigstens indirecte, immer aber unabweisbare Folge hat, die ganze gesellschaftliche Ordnung jeder Zeit zu vernichten.

Diese Linie wird nun durch den Satz gegeben daß, sowie eine Steuer oder öffentliche Leistung, die gesetzmäßig vorgeschrieben ist, über die Grenze des Einkommens hinaus das Kapital selber angreift aus welchem dieses Einkommen entspringt, eine solche Steuergesetzgebung mit der Ordnung jeder Gesellschaft in directen Widerspruch tritt und dieselbe mit der Kapitalbildung in jeder Einzelwirthschaft zugleich vernichtet.

Erkennt man nun, was wir hier nicht wiederholen, daß die Grundlage aller gesellschaftlichen Ordnung der Klassenunterschied, der Fortschritt aller gesellschaftlichen Freiheit aber die freie Klassenbewegung von unten nach oben und umgekehrt ist, daß der erste auf dem gegebenen Kapital, der zweite aber auf dem kapitalbildenden Einkommen beruht, und daß somit erst das Zusammenwirken beider Factoren zuletzt immer den ethischen und zugleich praktischen Inhalt jener „socialen Idee" bilden muß, so ergibt sich als das letzte sociale Princip alles Steuerwesens, daß die Besteuerung alles Einkommens das erworbene Kapital selbst nie verzehren und damit ihre eigene Basis angreifen darf, das ist seinem höhern socialen Begriff nach da ihre Grenze finden muß, wo sie beginnt, das Einkommen so weit zu verringern, daß es seine kapitalbildende Kraft verliert. Wo das Steuerwesen diese Grenze überschreitet, wird dasselbe mit der gesellschaftlichen Ordnung auch den Fortschritt in derselben vernichten, wie es das in Athen und Rom gethan hat.

In solchen Fällen aber verliert die Steuer selbst ganz ihre Natur, und wird zu einem System der Gewalt, in welchem dann nicht mehr die Idee der freien Entwickelung der Persönlichkeit, sondern die Machtverhältnisse des Klassenkampfes entscheiden. Und alsdann kehrt unabwendbar das Steuerwesen zu seiner ersten Zeit, der Besteuerung und Ausbeutung der Beherrschten durch die herrschende Klasse zurück, sei es der untern durch die obere, oder der obern durch die untere Klasse.

Das, meinen wir, seien die absoluten Grundlagen für die Stellung, welche die sociale Idee im Steuerwesen einnimmt.

Digitized by Google

Etwas Aehnliches pflegt man sich unter der vagen Vorstellung eines gerechten Steuerprincips zu denken, welches allerdings von seinen Vertretern auf das schwierigere Gebiet der gerechten Besteuerung wol selten hinübergeführt wird.

Diesem Gesetze stehen nun zwei Auffassungen theils gegenüber, theils zur Seite. Diese nun können an diesem Orte nur so weit verfolgt werden, als es darauf ankommt, zu zeigen, wo ihre Unklarheit liegt.

Die erste ist diejenige, welche wir als die einfach communistische jetzt wie vor manchen Jahrzehnten bezeichnen müssen. Sie will eben, wesentlich vermöge der Steuer, das Kapital mit seinem Einkommen vernichten, und auf dieser Vernichtung des Kapitals, vermöge irgendeiner Verwaltung, die absolute Gemeinschaft des Einkommens Aller ohne Kapitalbesitz der Einzelnen herstellen.

Wir werden mit dieser Auffassung nicht erst aus höhern Gesichtspunkten rechten. Wir begnügen uns mit der Behauptung, daß alle diejenigen welche dieses communistische Princip vertreten, entweder nicht haben nachdenken können, oder, was wahrscheinlicher ist, nicht haben nachdenken wollen. Nicht etwa blos die Wissenschaft, sondern jeder vernünftige Mensch hat nicht blos das Recht, sondern wir meinen auch die directe Verpflichtung, jene Auffassung, bei Strafe daß man sie sonst für ein auf die Unbildung oder die gemeinen Interessen berechnetes Geschwätz erklärt, aufzufordern, sich einmal eine Finanzwirthschaft ohne persönliches Eigenthum, ein Gesammtkapital ohne Bestimmung seiner Objecte, Erhebung der Antheile des Staats an der Production ohne Inspectoren, Abfuhr derselben ohne Buchhaltung und Kasse, Bestimmung des Antheils der Einzelnen an der Gesammterzeugung ohne (Repartitions-)Commissionen, Verwaltung des Ganzen ohne Finanzminister, und Gerechtigkeit gegen den auf seinen Erwerb Angewiesenen ohne ein System des Finanzrechts und Finanzrechtspflege, kurz ein communistisches Finanzwesen anders als das gegenwärtige zurecht zu denken. Wir geben dabei jeden Namen, jede Tradition, jede bisherige Rechtsordnung preis — aber wie man auch in einer kapitallosen Welt Einnahmen und Ausgaben verwalten, sich ein Recht des Einzelnen auf seinen „Antheil am Erwerb" denken will ohne Directoren,

Digitized by Google

Functionäre aller Art, Buchhalter, Kassirer, Revisoren, Urtheils-Executoren, Haftung, Schadenersatz, Gehalt für die öffentlichen Diener, Unzufriedenheit bei den Beherrschten, die persönlich auf nichts ein Recht haben sollen — das wird wol niemand verständlich sein. Wo daher diese communistische Idee an die Stelle der organischen Staatswissenschaft treten will, wird es ihr charakteristisches Merkmal, niemals eine praktische Frage, und vor allen Dingen niemals den staatswirthschaftlichen Organismus einer eigenthumslosen Welt zu Ende zu denken. Und nicht darum weil die sociale Bewegung eine Macht ist, sondern weil sie Anwendungen dieser Macht will die sie selbst sich nicht vorstellen kann, ist sie eine Gefahr. Eine socialistische Finanzwissenschaft ohne Eigenthum, Kapital und Einzelrecht ist ein Unding. Doch ist eben darum das Ganze so einfach, daß es nicht der Mühe werth scheint, weiter darauf einzugehen.

Etwas wesentlich Anderes ist die socialistische Auffassung der gesammten Staatswirthschaft.

Der Grundgedanke derselben ist, eben jene aufsteigende Klassenbewegung der Nichtbesitzenden vermöge der Herstellung einer wirthschaftlich gesicherten Existenz durch den Staat zu fördern. Dieser Gedanke hat nun in seiner rein ethischen Gestalt schon seit Jahrhunderten allen socialen Forschungen zum Grunde gelegen. Um die Mitte des 19. Jahrhunderts aber hat er sich ein neues Gebiet gewonnen. Er hat sich an die Verfassung gewendet, in der ziemlich klaren Erkenntniß, daß die nichtbesitzende Klasse durch ihre numerische Majorität die Staatsgewalt in jeder Verfassung in ihre Hände bekommen und dann ihre Auffassung auf gesetzlichem Wege in irgendeiner, allerdings durchaus noch nicht klaren Weise verwirklichen werde. Dadurch ist derselbe nun auch in das Finanzwesen hineingetreten, das ja unter allen Umständen auch dafür die materiellen Bedingungen hergeben muß; und aus dieser Verbindung der socialistischen Frage an sich mit der Finanzgesetzgebung und ihren Principien hat sich die finanzielle Voraussetzung dessen erzeugt, was wir heute den Staatssocialismus nennen.

Die Finanzwissenschaft als solche kann nun natürlich Wesen und Werth dieses Staatssocialismus nicht untersuchen. Wohl

Digitized by Google

aber kann und soll sie die Linie bezeichnen, auf welcher derselbe bisher entweder recht unklar oder doch einseitig gewesen ist.

Indem ich nämlich auch im Staatssocialismus demgemäß zuerst die Einnahmen für sich betrachte, so ergibt sich sofort eine absolute Grenze zwischen dem socialistischen und communistischen Begriff der Steuer. Aus der socialistischen Idee geht der Grundsatz hervor, daß im Namen der freien Entwickelung der Persönlichkeit die Steuer die kapitalbildende Kraft des Einkommens unter keinen Umständen vernichten darf, wenn sie nicht zur communistischen werden will. Wie dann diese Steuer benannt, vertheilt und erhoben wird, das ist alsdann überhaupt keine Sache des Staatssocialismus mehr, sondern ist und bleibt eine Frage eben der reinen Finanzwissenschaft und ihrer Steuerlehre. Das ist zunächst festzuhalten.

Sowie man dagegen zum Begriff der Ausgaben übergeht, entsteht ein ganz anderes Gebiet, das an und für sich mit der Finanzwissenschaft gar nichts zu thun hat und nur durch diejenigen dahinein gebracht werden konnte, welche eben das Wesen der innern Verwaltung nicht in ihren Gesichtskreis aufgenommen haben. Es ist das das Gebiet der socialen Verwaltung, das ist der praktischen Verwendung der durch die Finanzen gebotenen Mittel, um die geistige und wirthschaftliche Hebung der nichtbesitzenden Klasse zu fördern. Nur die Unklarheit über die Begriffe von Finanzverwaltung und innerer Verwaltung haben eine directe Identificirung beider Kategorien in der Vorstellung eines „Staatssocialismus" erzeugt, der zuletzt wiederum gar nichts Neues, sondern nur ein neues Wort für die gesellschaftlichen Aufgaben der innern Verwaltung bietet und im Keime schon im Eudämonismus liegt, aber erst durch den Unterschied der Klassen und sein Eintreten in die Verwaltungslehre selbständig wird.

Eben dadurch wird es vom höchsten Werth, sich mit Begriff und Wesen des socialistischen Haushaltes im Finanzwesen vertraut zu machen. Derselbe hat, wenigstens gegenwärtig, noch einen doppelten Sinn. Man muß ihn sorgfältig zu scheiden wissen, will man der heutigen Vorstellungen Herr werden.

Wir haben oben den Begriff der Grenze für die sociale Besteuerung festgestellt. Sie enthält den staatswirthschaftlichen,

REESE LIBRARY OF THE UNIVERSITY OF CALIFORNIA
Digitized by Google

und wol unabweisbaren Grundsatz, daß nur das für die Verwaltung überhaupt möglich ist, was durch die Finanzen materiell möglich gemacht wird. In allen Dingen, also auch in der socialen Verwaltung. Da, wo die Grenze der socialen Besteuerung gegeben ist, ist daher auch die Grenze für die Staatsgewalt gegeben, die gesellschaftliche Hebung der niedern Klasse zu fördern; was über die Grenze der erstern hinausgeht, ist für die letztere ebenso unmöglich als jede andere administrative Unmöglichkeit. Wie dann aber innerhalb dieser Grenze die Einnahmen verwendet werden sollen, wird wie schon gesagt nie Gegenstand der Finanzwissenschaft, sondern nur der innern Verwaltung sein können.

Eine ganz andere Bedeutung aber liegt in dem zweiten Gedanken, den der Begriff des socialistischen Haushalts enthält.

Die Aufgabe der Hebung der niedern Klasse durch den arbeitenden Staat ist eine an und für sich unendliche — freilich so gut wie jede andere. Sowie diese Aufgabe nun mit dieser ihrer Unbegrenztheit zum Bewußtsein des Staats gelangt, tritt die Frage auf, nicht mehr, wie die bestehende Steuer nun verwendet werden soll für jenen Zweck, was ja die Aufgabe für Gesetzgebung und Vollziehung in der innern Verwaltung ist, sondern die, in welchem Verhältniß eben das bestehende Steuerwesen zu jener socialen Klassenverwaltung stehe; und eben diese Frage, und keine andere ist der Eintritt des Staatssocialismus in die Finanzwissenschaft, speciell in die Steuerlehre.

Diese Frage nun theilt sich aber sofort wieder in zwei andere, die so wesentlich von einander verschieden sind, daß jede Verschmelzung beider wieder zur Resultatlosigkeit über das Ganze führt. Wir denken, daß jeder Leser sie sofort vollkommen verstehen wird. Wir nennen sie die beiden Steuerfragen des Staatssocialismus.

Zu dem Ende muß man davon ausgehen, daß jene Aufgabe alles Staatslebens, die nichtbesitzende Klasse zu heben, als eine für jede Verwaltung unbedingte, durch die Idee des Staats selbst gegebene erscheinen muß. Daß sie das ist, nimmt die Finanzwissenschaft als ein unbezweifeltes Gesetz der letztern an. Wie die Verwaltung dabei zu Werke zu gehen hat, ob durch

Digitized by Google

Ordnung der Arbeit, der Wohnungen, der Löhne, der Versicherung, der Altersversorgung u. s. w., ist natürlich eine Lebensfrage des Staats, aber nicht Sache der Finanzwissenschaft. Geht sie darauf ein, so verliert sie den festen Boden unter ihren Füßen. Darüber wird man einig sein.

Allein der Satz, der beständig von jener Frage zu der letztern hinüberführt, ist der, daß *jede* solche Maßregel eine ihr entsprechende Einnahme des Staats voraussetzt, und daß für alle, also auch für die sociale Verwaltung überhaupt nur das möglich ist, was durch die Vermehrung der Staatseinnahmen möglich wird. Vermöge der Finanzwissenschaft werden daher die *Bedingungen* der Einnahmen des Staats zu den absoluten Bedingungen auch seiner socialen Verwaltung, mag dieselbe sonst geartet sein wie sie will.

Nun liegt es im Wesen aller socialen Bewegung, daß ihre Forderungen an sich unbegrenzt sind. Und die sociale Philosophie ist ebenso wenig im Stande diesen Grundsatz zu ändern, als die christliche Liebe. Auf der andern Seite steht der Satz ebenso unerschütterlich fest, daß die Mittel des Staats, eben jene Einnahmen desselben, auch für sociale Zwecke die gegebene Grenze bilden. Ohne diesen Satz gibt es überhaupt keine Finanzwissenschaft mehr.

Treten sich daher die an sich unbegrenzten socialen Forderungen und andererseits die begrenzten Mittel des Staats einander gegenüber, so erscheint allerdings zunächst die erstere als ein unbedingtes Princip, die letztern dagegen nur als eine zuletzt dem Willen des Staats unterworfene Thatsache. Er *kann* durch sein Gesetz die Einnahmen für seine Zwecke vermehren wie er will. Dem Princip aber sollen die Thatsachen unterworfen sein. Da mithin der Staat seine Einnahmen vermehren *kann* um jenes Princip zu verwirklichen, so *soll* er es auch. Auch das ist an und für sich weder zweifelhaft, noch gibt es in der heutigen Civilisation irgendeinen Staat, der dieser Forderung nicht nachkäme. Bevor man freilich von den dadurch entstehenden neuen socialen Ausgaben spricht, sollte man immer erst die Frage beantworten, wie groß denn gegenwärtig die Summe ist, welche die Staaten für die Erfüllung der *alten* anerkannten socialen

Digitized by Google

Aufgaben effectiv schon jetzt leisten. Wir haben diese Zusam menstellung noch nirgends gefunden.

Gewiß aber ist vorderhand nur, daß jene neuen so cialen Aufgaben auch neue Einnahmen fordern. Und forder sie das im Namen ihres Princips, so kann man allerdings de nicht mehr die bloße Thatsache der gegenwärtigen Besteuerung sondern man muß ihm ein ebenbürtiges Princip entgegenstelle nicht etwa um das erste durch das zweite aufzuheben, sonder um ihm das zu geben, worauf nunmehr alles ankommt, di Grenze für seine Verwirklichung.

Und hier ist es, wo gerade die Finanzwissenschaft mit ihre so schwer wiegenden Function eintritt. Die innere Verwaltun hat für ihre socialen Aufgaben überhaupt keine Grenze; di Finanzwissenschaft, indem sie das in seinem ganzen Umfange an erkennt, muß aber vermöge ihrer eigenen Natur auch für die sociale Aufgabe das Maß des Erreichbaren setzen.

Und indem wir jetzt den Ausdruck Staatssocialismus ge brauchen, ergibt sich, daß derselbe einen sehr ernsten Doppelsin hat, bei welchem Verschmelzung und Verwechselung nicht meh blos einen wissenschaftlichen Mangel, sondern eine staatliche Ge fahr enthalten.

Denn es ist nichts leichter, als im Namen der allgemeine socialen Aufgabe an sich unbegrenzte Forderungen an den Staa zu stellen; es ist aber nichts ernster und schwerer, als im Name der Finanzwissenschaft für diese Forderungen die unüberschreitbar Grenze zu ziehen. Schon darum weil derjenige, der das erste thut des Preises der ganzen niedern Klasse gewiß ist, während de zweite, da er doch zuletzt stets gewisse Zugeständnisse mache muß, nicht einmal auf die Anerkennung derer hoffen darf, deren wirthschaftliche Entwickelung er vertritt.

Denn jede sociale Verwaltung kommt direct oder indirect langsam oder schnell, aber immer unabwendbar zu der Noth wendigkeit, für die socialen Zwecke eine neue Belastung zu Gunsten der nichtbesitzenden Klasse von der besitzenden zu fordern. Und sowie man sich das zum Bewußtsein bringt, entstehen innerhalb der reinen Finanzwissenschaft diejenigen selbständigen Kategorien die wir jetzt wol leicht verständlich das sociale Steuerwesen nennen können.

Digitized by Google

Denn diesem socialen Steuerwesen gehört nun innerhalb der Finanzwissenschaft nicht blos jede auf die Einnahmen und Ausgaben des Staats bezügliche Gesetzgebung an, welche bestimmte Ausgaben für die gesellschaftlichen Verhältnisse fordert, sondern dem Princip nach schon diejenige, welche für die Hebung der nicht besitzenden Klasse die Herabsetzung ihrer Besteuerung zum Grunde legt. Und ebenso klar ist es, daß jeder Gedanke, welcher dem Staatssocialismus angehört, zuletzt immer als eine Steuergesetzgebung erscheinen muß und wird, mag man sonst die edelsten humanitären oder die höchsten politischen Motive damit verbinden.

Ist nun das der Fall, so wird es auch zunächst die Natur der Steuern sein, welche dem praktischen Staatssocialismus seine Grundlage gibt. Und wir werden den letztern daher nothwendig stets in zwei großen Richtungen innerhalb der Finanzwissenschaft auftreten sehen. Zuerst wird derselbe eine neue Steuer von den Besitzenden fordern, und so entstehen die directen Besteuerungen des Staatssocialismus, welche von dem Kapital Steuern für sociale Anstalten und Maßregeln jeder Art fordern; dann wird die zweite Richtung entstehen, welche den Nichtbesitz in seinen Leistungen an den Staat entlastet, um ihm die eigene Kapitalbildung zu erleichtern, und das wird sich auf dem Gebiet der indirecten Steuern vollziehen. Jeder Staatssocialismus hat daher sein Steuerprogramm, und zwar ein Programm für die directen und ein zweites für die indirecten Steuern.

Nun ist, seinem Wesen nach, das Verwaltungsprogramm der socialen Verwaltung, wie schon gesagt, an sich unendlich. Demselben Wesen nach kann daher auch das Steuerprogramm des Staatssocialismus an und für sich in der directen wie in der indirecten Besteuerung keine Grenze anerkennen. Um die letztere zu finden, ist es eben die Finanzwissenschaft, welche jetzt ihr Princip dem des Staatssocialismus unerbittlich gegenüberstellt. Diese Finanzwissenschaft aber sagt, daß die directe wie die indirecte Steuer, an und für sich absolut gleichgültig gegen die Art und das Ziel der Verwendung der Einnahme, ihre objective Grenze da finden müssen, wo sie so hoch werden, daß sie die Bildung des Kapitals selbst unmöglich machen, weil eine Steuer überhaupt nur durch dasjenige möglich wird, wodurch sich das

Digitized by Google

Kapital selbst bildet, das wirthschaftliche Einkommen. Indem ich mit der Steuer, ganz gleich zu welchem Zweck, das Einkommen nehme, vernichte ich durch die Besteuerung ihre eigene Quelle. Es ist unmöglich, darauf etwas anderes zu erwidern, als daß man überhaupt das Einkommen des Einzelnen, also auch das Kapital desselben negirt, wiederum der Sache nach ganz gleichgültig, ob man sich über die Sache klar sein will oder nicht. Die Finanzwissenschaft kann daher nicht anders, als dem Staatssocialismus gegenüber, gleichviel ob derselbe verständig oder unverständig ist, unbedingt daran festhalten, daß keine neue Gestaltung der Steuer auch für die sociale Verwaltung jemals die Grenze überschreiten darf, bei welcher vermöge derselben das Einkommen seine kapitalbildende Kraft verliert, gleichviel ob das durch eine directe Besteuerung oder durch die Entlastung der Steuerpflicht der nichtbesitzenden Klasse indirect geschieht. Denn es gehört kaum ein weiteres Nachdenken dazu um sich zu sagen, daß die unabweisbare Folge der Aufhebung der indirecten Besteuerung darum zu einer Erhöhung der directen werden muß, weil eben die Bedürfnisse des Staats und damit die Forderungen der Finanzen ja nicht dadurch geringer werden können, daß die indirecten Leistungen der arbeitenden Klasse zu denselben künftig weniger beitragen. Die Consequenz davon ist, daß die selbständige Finanzwissenschaft dem Staatssocialismus erklären muß, daß für jeden der überhaupt über finanzielle Dinge reden will, alle socialen Aufgaben nur so weit möglich sind, als die obige Grenze der Besteuerung ihrerseits die Vermehrung der Einnahmen des Staats möglich macht; jede Finanzwissenschaft wird und muß ihrerseits dem Staatssocialismus so weit folgen, als dies nach dem obigen obersten Princip möglich ist; geht sie weiter, so ist sie eben keine Finanzwissenschaft mehr, sondern sie wird zu einer in ihrer Weise ausgesprochenen Anerkennung des Princips der Kapitallosigkeit, das ist der Communismus.

Das nun alles scheint sehr einfach. Allein gerade hier begegnen nun Staatssocialismus und Finanzwissenschaft gemeinsam dem Punkt, auf den alles ankommt. Denn wenn man das Obige nicht mehr bestreitet, so muß jetzt die Frage entstehen, welche Gewalt denn nun bei jeder im Namen des an sich un-

Digitized by Google

bedingt berechtigten Staatssocialismus geforderten Steuer darüber entscheiden soll, ob in jedem einzelnen Falle eben jene Grenze für die Besteuerung nur erreicht oder überschritten wird. Denn es ist klar, daß jede socialistische Steuerreform nach dem Princip der socialen Verwaltung an sich ganz berechtigt ist, solange die daraus entstehende Steuer nicht die kapitalbildende Kraft des Einkommens vernichtet, und solange man nicht offen von der socialen zur einfach communistischen Auffassung übergeht.

Nun ist es im Wesen aller Verfassung begründet, daß diejenige Gewalt, welche über diese Frage entscheidet, eben nur die verfassungsmäßige Gesetzgebung ist und sein kann. Diese verfassungsmäßige Gesetzgebung ihrerseits entscheidet aber nach dem Princip der einfachen Majorität. Diese Majorität selbst aber wird gebildet durch die Wahl nach dem allgemeinen Stimmrecht. Die Ordnung der Gesellschaft ihrerseits, auf den wirthschaftlichen Gesetzen des Völkerlebens beruhend, zeigt nun, daß diese Majorität stets bei der nichtbesitzenden Klasse ist. Eine Reihe von Gründen kann es eine lange Zeit hindurch aufhalten, daß die nichtbesitzende Klasse wirklich bei dem allgemeinen Steuerrecht die Majorität in dem gesetzgebenden Körper habe. Aber es hat noch niemand gegeben, für den das Eintreten dieser Majorität nicht eine bloße Frage der Zeit gewesen wäre. Tritt nun diese Zeit ein, so wird die Entscheidung darüber, ob ein Steuergesetz die Kapitalbildung durch das Einkommen noch möglich macht oder nicht, von denjenigen abhängen welche darüber kein Urtheil haben, nicht weil sie zu wenig Verstand besitzen, sondern weil sie selbst ohne Kapital, die Bedingungen der Kapitalbildung auch selber nicht zu beurtheilen vermögen. Da sie aber ebenso nothwendig dennoch die socialistischen Maßregeln der Verwaltung für sich fordern werden und fordern müssen, so ist es, solange es überhaupt noch eine berechenbare Voraussicht in menschlichen Dingen gibt, nicht zu vermeiden, daß ein Zeitpunkt kommt, in welchem für eine solche Majorität der Quantität jene Grenze für die Besteuerung verschwindet, und die Steuern statt nach ihrem Verhältniß zur kapitalbildenden Kraft des ganzen Volkes, nach den Bedürfnissen und Wünschen des nichtbesitzenden Theiles desselben beschlossen werden. Das charakteristische Symptom dieses Zeitpunktes besteht dann darin, daß der Schwerpunkt

Digitized by Google

aller Motivirung socialer Steuern in die sociale Aufgabe der Verwaltung fällt, und die Finanzwissenschaft ihre Stellung in der Begrenzung derselben verliert; der Charakter derselben aber verwirklicht sich dadurch, nicht daß der Staatssocialismus an sich etwas Verkehrtes will, sondern daß er für das an sich Richtige das Maß verliert. Und das ist die Gefahr, vor welche unsere Zeit hintritt.

Solange es aber noch eine Finanzwissenschaft gibt, solange hat sie die große und ernste Pflicht, eben dieses Maß geltend zu machen gegenüber den Elementen, welche dasselbe beständig zu überschreiten streben werden! Und abgesehen von allen systematischen Gesichtspunkten ist das der Gesichtspunkt, der von jetzt an die Finanzwissenschaft mit der Lehre von der Gesellschaft und der Verfassung verbinden wird. Deshalb werden wir in diesem Sinne an seiner Stelle darauf zurückkommen.

Die nationale Gestalt der Staatswirthschaft. England, Frankreich, Deutschland, Oesterreich, Rußland, Italien.

Wenn wir allem Obigen nun noch ein Letztes hinzufügen müssen, so kann dasselbe nur der Ausdruck des Gedankens sein, welcher für uns der gesammten Geschichte des Staatslebens von Europa zum Grunde liegt.

Neben der geistigen, wirthschaftlichen und staatlichen Gemeinschaft des Lebens, welche die germanische Welt seit Karl dem Großen Europa verliehen, steht die Individualität seiner Völker und Staaten. In allen Dingen, und so auch in ihrer Staatswirthschaft.

Hält man nun die Idee der erstern fest, und erkennt man darin zugleich die hohe Berechtigung der zweiten, so entsteht für die reine Finanzwissenschaft, in der wir den wissenschaftlichen Träger und Ausdruck der erstern anerkennen, die Frage, nach welchem Grundsatz sie den gewaltigen Inhalt der zweiten mit sich verbinden will.

Ein jeder wird das nun zunächst in seiner Weise auffassen. Die Finanzwissenschaft aber muß sich objectiv klar werden, ob es für ihre Arbeit auch auf diesem Wege feste leitende Grundgedanken gibt. Und diese müssen wir zum Schlusse bezeichnen.

Digitized by Google

Das scheint nun wol schon jetzt keinem Zweifel mehr zu unterliegen, daß sich, je höher ein Volk in der Cultur steht, um desto klarer sein Leben in seiner Staatswirthschaft abspiegelt und bis zu einem sehr hohen Grade auch darin zusammenfaßt. Denn die Zwecke des Staats sind das thätige Leben des Volks; die Staatswirthschaft aber soll sie möglich machen, und das Bewußtsein über die erstere wird dadurch zu einer Ordnung und einem System der letztern. Und es ist daher gewiß, daß wir in dem Charakter eines Volks und Staats, wenigstens im allgemeinen, die Grundlagen seiner individuellen Staatswirthschaft finden, während es wenige Dinge gibt, die wiederum so bezeichnend für jene wären als der Charakter der nationalen Staatswirthschaft.

Nun kann man dabei zunächst sich an die gegebenen Thatsachen halten. Stellt man diese nationale Staatswirthschaft in der Verschiedenheit ihrer finanziellen Thatsachen zusammen, so entsteht das, was wir die vergleichende Staatswirthschaftslehre nennen. Diese nun wird naturgemäß stets zuerst eine rein statistische sein, welche den Unterschied der beobachteten Ergebnisse der Staatswirthschaft auf gleichartige Ziffereinheiten zurückführt. Diese statistische Vergleichung ist bei all ihrem hohen Werth nicht unsere Aufgabe. Die Vergleichung kann ferner eine verwaltungsrechtliche sein, welche die bestehenden Gesetze der verschiedenen Staaten unter die festen, absolut gültigen Kategorien der Wissenschaft subsumirt und ihre Differenz constatirt. Diese ist als Material unschätzbar, aber sie bleibt werthlos für das wirkliche Leben, wenn man die entstandenen Unterschiede nicht auf die Kraft zurückführt, welche dieselben erzeugt hat. Die ursprüngliche Kraft aber, die lebendige Individualität des Staats, nennen wir nun, insofern sie sich in den Gesetzen und Thätigkeiten des wirklichen Lebens einheitlich äußert, den Charakter eines Staats. Und das Verständniß dieses Charakters ist daher die letzte Grundlage aller Vergleichung.

Man kann in diesem Sinne ganz wohl sagen, daß die nationale Staatswirthschaft jedes Volkes einen Theil einer höhern Ethnographie bildet. Allein der entscheidende Punkt für die Finanzwissenschaft ist damit nicht gegeben. Da das Finanzwesen selbst die Vollziehung der Finanzgesetzte enthält, so wird zuletzt

Digitized by Google

nur in dem was wir als diese gesetzgebende Gewalt in jedem Staate bezeichnen, auch für sein Finanzwesen der Ausdruck jener höchsten Individualität sein. Und darum wird dasjenige, was jede individuelle Staatswirthschaft mit der Idee und der Geschichte des europäischen Finanzwesens in ihre wahre Verbindung bringt, in dem Charakter der Verfassung jedes Staats gesucht werden müssen. Und geht man, wie es die Grundformen alles Finanzwesens jetzt fordern, von dem rein persönlichen Staate über zum Begriffe des Finanzwesens der Selbstverwaltung und der des Bundesstaats, so wird die Verfassung auch der Selbstverwaltung wie der Bundesverhältnisse der einzelnen Staaten jenen, in der Staatsidee liegenden individuellen Charakter zu einem reichen Bilde gestalten, das dann allerdings nicht blos die reine Finanzwissenschaft, sondern selbst jede Bearbeitung eines individuellen, nationalen Finanzwesens vor Augen haben muß.

Unsere Aufgabe nun zwingt uns, statt darauf näher einzugehen, bei dieser specifischen Forderung für die Finanzlehre jedes einzelnen Staats, der Verbindung seiner Verfassungsorganisation mit seinem Finanzwesen stehen zu bleiben. Nur einige Bemerkungen dürfen hier ihren Platz finden.

England ist das Land, in welchem die Verwaltung durch die Selbstverwaltungskörper das eigentliche Princip des Staatslebens ist, während die Regierung auf allen Punkten gleichsam nur als das supplementäre Element in Gesetzgebung und Verwaltung erscheint. Die erste Folge davon ist, daß mit den wesentlichen örtlichen Verwaltungsaufgaben auch die Abgaben und die ganze öffentliche Wirthschaft zunächst einen örtlichen Charakter haben; England ist die Heimat der eigentlichen Communalbesteuerung. Die Regierung verwaltet nur das, was der Gemeinde nicht mehr möglich ist. Die zweite Folge ist die, daß dieses Princip der Selbstverwaltung von den Gemeinden auch auf den Staat übergehen mußte, und zwar so, daß jene Aufgaben und mit ihnen die Einnahmen gleichsam stückweise, und nicht nach einer methodisch geformten Ordnung an Volksvertretung und Regierung gelangen, sodaß ursprünglich für jede Aufgabe die einzeln bestimmte Einnahme gegeben wird. Obwol nun die Entwickelung des Staatslebens eine solche Scheidewand nie auf die Dauer streng durchführen läßt, so hat es sich doch daraus naturgemäß entwickelt,

Digitized by Google

daß England nicht blos seine unbedingte Steuerbewilligung festhielt, sondern daß es auch schwer oder gar nicht zu einer systematischen Formulirung seines Budgets gelangt; man kann unbedenklich sagen, daß die formlose Gestalt des englischen Budgets der staatswirthschaftliche Ausdruck der Geschichte seiner Selbstverwaltung und ihres Kampfes mit der einigenden Gewalt der staatlichen Regierung ist. Für England war daher von jeher das Voraussetzung, was die continentalen Staaten sich erst nach Jahrhunderten mühsam errungen haben, die ausschließliche Geltung des Gesetzes für die Staatswirthschaft, während es dagegen vielleicht noch für Jahrhunderte nicht zu dem gelangen wird was diesen eigen ist, der klaren systematischen Ordnung und Berathung des Staatswirthschaftsgesetzes.

Das Gegentheil davon bildet auch hier Frankreich. Die Verwaltungslehre hat gezeigt, wie gering und blos formell dort die Rechte der Selbstverwaltung sind. Die Staatswirthschaft wird daher hier so gut wie in allen andern Zweigen der Verwaltung vom Centrum aus bestimmt; ein und dasselbe Gesetz bestimmt die Quellen der Einnahmen und die Zweige und Aufgaben der Verwaltung für das ganze Reich, wie auch ein und derselbe Beschluß das staatswirthschaftliche Gesetz als Budget entscheidet. Das Budget ist daher hier eine Einheit, seine Theile sind ein System, und der Rest der Selbstverwaltung schließt sich durch das Frankreich angehörende Princip der Zuschläge zu den Staatssteuern direct an die Staatsfinanzen. Die Folge davon ist, daß die Fehler in der Staatswirthschaft gleich zu allgemeinen Fehlern werden, während andererseits die Idee der Gleichheit in der Belastung viel consequenter durchgeführt wird. Eben diese objectiv feste Einheit ist es nun auch, welche eine wissenschaftliche Behandlung sehr schwierig macht, da dieselbe im Grunde nur noch zur Exegese des bestehenden Rechts wird. Man kann daher sagen, daß, während durch die Concentration aller staatlichen Kräfte und die Mitwirkung einer hohen politischen Intelligenz in Frankreich die Ordnung des Finanzwesens eine musterhafte und die staatswirthschaftliche Auffassung innerhalb der gesetzgebenden Gewalt eine ausgezeichnete ist, dennoch die praktische Finanzverwaltung hier stets mit dem Opfer der Freiheit und der Selbstver-

Digitized by Google

waltung verbunden ist. Und das ist der Charakter Frankreichs in dieser Beziehung.

Ein wesentlich anderes Bild bietet uns Deutschland, und nirgends ist der Zusammenhang zwischen der staatlichen und der staatswirthschaftlichen Entwickelung so fest und so klar als hier. Die Grundlage derselben war von jeher der Gegensatz von Reich und Einzelstaat. Es ist eine lange, aber darum nicht weniger traurige Geschichte, wie das alte Reich mit seinen Finanzen zu Grunde gegangen ist. Es hat Deutschland unendlich viel gekostet, daß ihm sein Kaiser so wenig gekostet hat. Die Folge war eine durchgreifende territoriale Gestaltung der öffentlichen Wirthschaft, die aber wieder nicht wie in England auf der freien Verfassung und Verwaltung der einzelnen Theile, sondern vielmehr auf der zur staatlichen Selbständigkeit gewordenen Grundherrlichkeit der Reichsstände beruhte, die dann in den größern Gebieten den Charakter der französischen absoluten Monarchie annahm. Jeder Theil hatte und hat daher auch jetzt noch seine öffentliche Wirthschaft. Mit dem 19. Jahrhundert wird nun allerdings das französische System der constitutionellen Staatswirthschaft auf jeden Reichstheil — Bundesstaat — übertragen, jedoch weder gleichartig noch gleichmäßig, sodaß man weder von einer Gleichheit in den Principien noch von einer Gemeinschaft in ihrer Ausführung reden konnte, mit der einzigen freilich hochbedeutsamen Ausnahme des Zollwesens: nicht einmal eine Kenntniß von diesen Staatswirthschaften war lange Zeit hindurch vorhanden, und gemeinsam war eigentlich nur die Arbeit der Wissenschaft in Statistik und theoretischen Untersuchungen. In der That war das natürlich; denn da es nichts gemeinsam zu verwalten gab, so gab es auch nichts gemeinsam einzunehmen; ja bei der tiefen Verschiedenheit der staatlichen Gebilde in diesem Uebergangsdeutschland, die von der kleinen Reichsstadt zur europäischen Großmacht, von der strengen Herrschaft der Grundherrlichkeit bis zu wirklich freien Verfassungen alle Formen enthielten, aber alle gleichmäßig ihr Budget ganz oder zum Theil geheimhielten, und dabei die verschiedenartigsten Stellungen und Rechte der Selbstverwaltung zuließen, ließ sich auch nicht einmal von einer Vergleichung reden, solange man bei den Einzelheiten der Finanzwirthschaft stehen blieb. Allein mitten in dieser Besonderung tritt uns die den

Digitized by Google

meisten deutschen Staaten gemeinsame Thatsache entgegen, daß die eben in Deutschland bestehende eigentliche Finanzwissenschaft auf alle Theile des Reichs einen gemeinsamen Einfluß übt, wesentlich auch dadurch, daß Deutschland allein in ganz Europa das Studium der Finanzwissenschaft zu einem rechtlich anerkannten Theile seines Berufsbildungswesens, und damit zu einer Aufgabe seiner Universitäten gemacht hat. Dadurch ist es geschehen, daß die großen Grundlagen in dem Finanzwesen seiner einzelnen Staaten gleichartig sind, und daß ein beständiger Einfluß der Finanzwirthschaft des einen Staats auf den andern in Gesetzgebung wie in Verwaltung stattfindet, der für alle als eine gleichartige Erscheinung dasteht, und der allen einzelnen allmählich den Charakter eines gegenseitig sich erzeugenden Fortschritts in Princip und Verwaltung aufzwingt. So gibt es in Deutschland eine Geschichte dieser Gegenseitigkeit, obwol sie noch keinen Geschichtschreiber gefunden hat. Ueber alle diese Einzelstaaten hat sich nun endlich die mächtige Gestalt des neuen Deutschen Reichs erhoben. Wir haben dasselbe auch finanziell an diesem Orte nicht zu besprechen; aber wäre dieses Deutsche Reich nicht doch zuletzt in seiner großen geistigen Grundlage so alt wie die europäische Geschichte selbst, so würde sich manches sehr ernste Bedenken an seinen Stolz und selbst an seine staatliche Zukunft knüpfen. Denn dieses Deutsche Reich ist doch immer nur ein Staat in der Form eines Bundesstaats, der zwar eine Verfassung, aber keine Verwaltung hat. Nun aber ist es die Verwaltung, welche die Einnahmen und erst mit ihnen eine wahre Ordnung des Staatshaushalts bedingt; diese Verwaltung aber liegt mit wenigen Ausnahmen in den Händen der selbständigen Einzelstaaten. So gibt es in Deutschland zwei Gestaltungen des Finanzwesens, die des Reiches und die dieser Einzelstaaten; mit dem ersten gehört es der Finanzwissenschaft des Bundesstaatswesens, mit dem zweiten der Staatsfinanzwissenschaft. Wir lassen uns nun hier auf weitere Consequenzen nicht ein; aber die nächste, bisjetzt noch herrschende ist die, daß eine Staatswirthschaft im eigentlichen Sinne in diesem Deutschland noch nicht möglich ist; das Budget des Reiches ist ein höchst unvollständiges, das Staatswirthschaftsrecht ist ein beinahe ganz territoriales, und es ist kein Zweifel, daß die staatliche Einheit

Digitized by Google

der öffentlichen Wirthschaft sich erst aus derjenigen der Reichsverwaltung entwickeln kann. Das formale Kriterium dieses Zustandes ist die Unmöglichkeit, Reichsministerien zu schaffen. Man wird dieselben weder durch Titel noch durch Gehalte, sondern nur durch Schöpfung von Reichsverwaltungsaufgaben schaffen können. Daß man auf die Reichsverwaltung gegenüber den Reichsfinanzen so wenig Gewicht gelegt hat, ist der Grund, weshalb selbst Arbeiten wie die von Laband so wenig praktische Erfolge neben ihrem wissenschaftlichen Werth gehabt haben. Und darum ist der Weg, den das Reich einschlägt, durch Reichssteuern die Reichsverwaltung, durch Einnahmen die Ausgaben zu erzeugen, ein Widerspruch; schafft die Nothwendigkeiten der Ausgaben durch Verwaltungsaufgaben des Reichs, und alle Stempel- und Grundsteuerfragen und Gesetze werden sich von selbst erledigen!

Neben Deutschland steht, anders geartet und doch in gewisser Beziehung gleichartig, Oesterreich. Sieht man von der frühern Geschichte ab, deren Inhalt in der That der Bildungsproceß dieses merkwürdigen Staats ist, und dessen Staatsnöthen und Staatsschulden in der That nichts anderes sind als die Kosten dieses schwierigsten aller Staatsbildungsprocesse in der europäischen Geschichte, so ist die Grundlage der gegenwärtigen Ordnung des Kaiserstaats die volle innere, ja zum Theil sogar äußere Selbstständigkeit des vorwiegend deutschen (Cisleithanien, officiell „der im Reichsrathe vertretenen Königreiche und Länder") und des magyarischen Theils, die wieder für die auswärtigen Angelegenheiten und das Heerwesen eine gemeinschaftliche Organisation in den Delegationen haben. Dieser Zustand der Verfassung ist wissenschaftlich gar nicht zu formuliren. Die Verbindung seiner großen Theile zu dem souveränen Oesterreich-Ungarn ist ewig; die Verbindung seiner Verwaltung steht auf zehnjähriger Kündigung. Bis hier ein endgültiger, den ewig wiederholten „Ausgleichen" entzogener Zustand entsteht, kann man im Sinne der Staatswirthschaft nur sagen, daß Oesterreich drei Verwaltungen und mithin drei Budgets und drei Ministerien der Finanzen besitzt, denen drei verfassungsmäßig gesetzgebende Körper zur Seite stehen, von denen jedes seine Kämpfe und Bewegungen für sich und zugleich beständig mit den beiden andern hat. Die neue

Digitized by Google

Phase der Staatsbildung ist dadurch eine höchst unfertige, und es ist fast ebenso schwer zu charakterisiren, was gegenwärtig gegeben, als was sich künftig herausbilden wird.

Nicht minder interessant und belehrend ist die Gestaltung der russischen Staatswirthschaft. Auch in ihrer Entwickelung spiegelt sich dieser merkwürdige Staat in seiner vollen, von Europa noch viel zu wenig beachteten Eigenthümlichkeit ab, und wir verstatten uns hier, den Charakter der russischen Verhältnisse um so mehr zu bezeichnen, als es uns durch Herrn Besobrasof möglich geworden ist, auch für das Folgende Rußland neben die großen Culturstaaten Europas hinzustellen.

Seitdem die europäische Bewegung auch in Rußland zur Geltung gekommen, hat sich der specifische Gegensatz, der den Charakter des innern russischen Lebens bildet, auch in seiner Staatswirthschaft ausgesprochen. Rußland ist in allen seinen Lebensgebieten zugleich die Heimat der größten und absolutesten Centralisation aller Elemente der eigentlichen Staatsgewalt, und doch der freiesten Selbstverwaltung seiner kleinsten Theile der Landesgemeinde, die, mit dem innersten Wesen der Bevölkerung verwachsen, niemals hat unterdrückt werden können. Rußland hat nun für seine centrale Staatsgewalt und seine Verwaltung seine Muster von jeher in der allgemeinen europäischen Finanzverwaltung gesucht, und wie es in dem Wesen der absoluten Monarchie liegt, ist die letztere zu strengster formaler Ordnung sowol in der Aufstellung des Budgets als in dem System der Finanzadministration entwickelt. In diesem Sinne ist die Geschichte des russischen Finanzwesens im vollen Sinne des Worts eine europäische. Daneben steht der eigentliche Organismus seiner Selbstverwaltungskörper, der russischen Landgemeinde, auf die wir in einem spätern Theile eingehen werden. Für das Reichsfinanzwesen genügt es zu bemerken, daß, während Peter der Große das Vorbild seiner centralen Institutionen aus Deutschland und namentlich aus Preußen nahm, die Epoche Napoleon's und die Zeit nach 1815 die französische administrative Organisation in den Vordergrund stellte. In dieser Epoche ging der Sinn für Selbstverwaltung wenigstens in der Regierung unter; aber selbst die äußerste Bureaukratie vermochte das uralte Gemeindewesen nicht zu vernichten. Jedoch erst unter Alexander II.

Digitized by Google

ward dasselbe neu belebt, und jetzt trat auch für die Staatswirthschaft die doppelte Gestalt derselben, das eigentliche Reichsfinanzwesen und die Verwaltung der Selbstverwaltungskörper mit aller Energie hervor. Die letztere ist nun durch den fast unmeßbaren Umfang der Monarchie mit jedem Jahre gewaltiger geworden, und es ist schon jetzt schwer zu sagen, wo das Hauptgewicht liegt; gewiß ist nur, daß sich auf diese Weise zwei große Grundformen, sowol der Verwaltung als der öffentlichen Wirthschaft, gebildet haben, die selbständiger nebeneinander stehen als in irgendeinem Theile Europas, und von denen die erste, die centrale oder eigentliche Staatswirthschaft, wesentlich die Formen und Grundsätze der übrigen europäischen Staaten in sich verarbeitet hat, während die zweite, die Wirthschaft der Selbstverwaltung, auf historischer und nationaler Basis beruht. Daß hier natürlich noch nichts fertig und abgeschlossen ist, und daß in dem fast in jeder Frage unausgetragenen Kampfe viel Unklarheit und Einseitigkeit, aber auch viel ursprüngliche Kraft und noch die ganze Frische einer jugendlichen Bewegung lebendig ist, ist selbstverständlich. Rußland kennt sich noch selber nicht genau; aber gewiß ist im allgemeinen und mehr noch in der Staatswirthschaft, daß man es nur von dem Gesichtspunkte jener beiden auch uns erst jetzt ganz verständlichen Factoren der centralen Staatsgewalt und der nach Geltung ringenden Selbstverwaltung richtig beurtheilen kann.

Uebrigens bietet gerade für das Finanzwesen die russische Literatur ein besonderes Interesse. Nicht dadurch, daß sie sich durchaus selbständige von dem übrigen Europa verschiedene Aufgaben stellte, sondern vielmehr dadurch, daß auch in ihr die große Gemeinschaft des gesammten europäischen Lebens, welche in Rußland viel mehr vorhanden ist als es selbst weiß, wieder in ihrer Weise zur Erscheinung kommt. Roscher mit seinem großen historischen Blicke hat die eigentlich finanzielle Schule in Rußland die deutsch-russische genannt; das aber muß so verstanden werden, daß die deutsche Literatur allerdings die Vermittlerin zwischen der russischen und der europäischen gewesen, und sich vielfach die erstere an deutsche Namen geknüpft hat. Gerade dadurch aber hat dieser Theil der russischen Literaturgeschichte ein Interesse, das keineswegs genug anerkannt wird.

Digitized by Google

Wir besitzen jetzt in V. A. Lebedieff's Werk „Finanzrecht" (1882) eine sehr werthvolle Uebersicht über die finanzielle Literatur Rußlands, aus der wir nur die leitenden Gesichtspunkte herausnehmen. Nach dem, was hier vorliegt, kann man die russische Finanzliteratur in drei große Epochen theilen. Die erste möchten wir die europäische, die zweite die deutsche, die dritte in neuester Zeit beginnende die eigentlich russische nennen. Indem wir für das Einzelne auf Lebedieff verweisen, wollen wir für unsere Leser nur den allgemeinen Charakter jener drei Epochen bezeichnen.

Der Hauptvertreter der ersten Epoche ist wol ohne Zweifel Krizanica zur Zeit des Zaren Alexei Michailowitsch mit seinem Buche: „Ueber den russischen Staat" (die zweite Hälfte des 17. Jahrhunderts, 1663). Krizanica hat für seine Zeit ungefähr das zusammengefaßt, was man damals die staatswissenschaftliche Bildung Europas nennen konnte. Seine finanzielle Grundlage ist bereits der Gedanke eines Steuerwesens, das an die deutschen Finanzlehren des 17. Jahrhunderts erinnert. Das specifisch russische Element in seiner Arbeit besteht darin, daß er dabei die Prärogative des Zaren für die Ertheilung von Handels- und Gewerbe-Concessionen neben der Grundsteuer hinstellt und den Begriff der Regalien aus Deutschland nach Rußland überträgt. Ihm folgt Iwan Possakowa, der die Epoche repräsentirt, in welcher Peter der Große die europäische Cultur nach Rußland bringt. Sein Hauptwerk: „Ueber Armuth und Reichthum" (1724), ist zugleich der erste eigentliche Reformgedanke für das ganze russische Steuerwesen; in ihm sehen wir zuerst das eigenthümliche System der auf der Landgemeinde (Mir) beruhenden Grundsteuerrepartition untersucht und kritisirt, und eine regelmäßige Besteuerung der Städte gefordert, nebst einer für jene Zeiten sehr werthvollen Kritik des damaligen Steuerwesens. Während Krizanica ungefähr die Stellung von Bodinus einnimmt, kann man Possakowa sehr wohl mit Kaspar Klock vergleichen. Es ist der Uebergang zur deutschen Epoche in der russischen Finanzliteratur, in welcher Heinrich Storch die französische, Schlözer die deutsche und Graf Cancrin den Beginn der russischen Richtung vertreten. Cancrin, Minister unter Nikolaus, ist unter den Deutschen an die Seite von Malchus zu stellen, dem er in klarer praktischer Uebersichtlichkeit und positiver Behandlung bestimmter Fragen

Digitized by Google

gleichsteht, wie namentlich in seiner Schrift über „Die Militär-Oekonomie im Frieden" (3 Bde., 1820—23). Im Jahre 1845 erschien seine „Oekonomie der menschlichen Gesellschaft und das Finanzwesen. Von einem ehemaligen Finanzminister", in welcher dann allerdings die ganze europäische Nationalökonomie reflectirt. Zugleich aber bereitet er der historischen Auffassung den Weg durch seinen Grundgedanken über das Steuerwesen, daß die Steuern nicht wie die europäische Finanzwissenschaft lehrte, Resultate vorauserdachter Pläne, sondern der gegebenen Vertheilung der Güter und eben so gegebener Bedürfnisse sei — ein Gedanke der, wenn er auch nicht für jede einzelne Steuer zutrifft, dennoch im ganzen eigentlich insofern den Kern aller Finanzgeschichte berührt, als er den Zusammenhang des Systems des Finanzwesens mit den Factoren enthält, welche die Verfassungen der Staaten und ihre Entwickelung beherrschen. Von besonderer Wichtigkeit sind dabei die Gedanken Cancrin's über das Staatspapiergeld; ja man kann sagen, daß ihm vielleicht zuerst der tiefe finanzielle Unterschied zwischen den Banknoten und dem Staatspapiergeld klar geworden ist. So hat Cancrin seine bedeutende Stellung in der ganzen russischen Staatswissenschaft und speciell in der Finanzwissenschaft gewonnen. Hinter ihm, und zum Theil gleichzeitig mit ihm beginnt nun die dritte Epoche in diesem Gebiet der russischen Literatur, in welcher das specifisch russische Element seine Stellung neben dem europäischen einzunehmen beginnt. In dieser Epoche beginnt sich ein reichhaltiges literarisches Leben auch für die Finanzwissenschaft zu entfalten, das freilich für das übrige Europa fast nur da zugänglich geworden ist, wo es sich irgendeiner der großen europäischen Sprachen bedient. Wir müssen hier auf Lebedieff im Einzelnen verweisen und uns auf die Charakterisirung der großen Hauptrichtungen beschränken. Die eine derselben hält noch das Princip der allgemeinen, europäischen Auffassung des Finanzwesens Rußlands fest, wie sie in jener zweiten Epoche zur Geltung gelangt war, und hier erscheinen nun neben dem auf seinem Gebiete hochbedeutenden Werke Theodor Bernhardi's: „Versuch einer Kritik der Gründe, welche für großes und kleines Grundeigenthum angeführt werden" (1849), und als dessen (historische) Fortsetzung die neueste Schrift von Engelmann und Karl Welker's

Digitized by Google

„Selbstverwaltung des Steuerwesens und die russische Steuerreform" (1869) mit seiner mehr polemischen als positiven Tendenz eine ganze Reihe von systematischen Schriften über Finanz- und Steuerlehre, unter denen A. Wagner's „Russische Papierwährung" (1869), Goldmann's „Russisches Papiergeld" (1867) und Brückner's „Kupfergeld in Rußland", für ihr specielles Fach die Werke von Schill und Mühlhausen als Lehrbücher bezeichnet werden müssen. In der ersten Reihe aber steht hier Bl. Besobrasoff, der eigentlich zuerst und zumeist die große Parallele zwischen Rußland und dem übrigen Europa in seinem trefflichen Werke über das Stempel- und Gebührenwesen: „Impôt sur les Actes" (s. u.), zog und zugleich die Grundlage für die nationale Finanzstatistik in seinen „Staatlichen Einnahmen Rußlands, ihr gegenwärtiger Stand und ihre Bewegung" (1866—72) legte. Von da aus entsteht dann eine ausgezeichnete statistische Bewegung, die Wesselowsky in seinen „Annuaires des Finances russes" (8 Jahrgänge) in klarer und zuverlässiger Weise der europäischen Finanzwissenschaft zugänglich gemacht hat. Zugleich aber tritt das eigentlich russische Element mit ernsten und eingehenden Arbeiten hervor, die vor allem die großen historischen Grundlagen des russischen Finanzwesens suchen und feststellen. Hier müssen wir neben Karamsin und Solowief namentlich Tolstoi's und seiner „Geschichte der Finanzeinrichtungen Rußlands" (1848) erwähnen, neben der die Untersuchungen über das Finanzwesen zur Zeit Peter's des Großen von Hagemeister, Afanasief und Kranichsfeld stehen. Indeß ist alles, was wir hier anführen, nur eine höchst dürftige Skizze über die Entwickelung einer Literatur, welche uns die Hauptthatsache nahe legt, daß Rußland in einer weit innigern Verbindung auch in dem Finanzwesen und der Entwickelung der Finanzwissenschaft mit dem übrigen Europa steht, als man es gewöhnlich annimmt. Es ist das Verdienst Lebedieff's, das als ein Ganzes zusammengefaßt zu haben. Wir halten fest, daß jetzt keine europäische Finanzwissenschaft sich selber mehr für vollständig halten wird, ohne das Finanzwesen Rußlands und seine elementaren Verhältnisse, diesen mächtigen Reflex der Bewegungen im europäischen Finanzwesen, in sich verarbeitet zu haben. Freilich kann sich das erst dann ganz vollziehen, wenn wir neben der

Digitized by Google

Finanzverwaltung auch von einer Finanzverfassung Rußlands reden dürfen. Dieser Finanzverwaltung nun werden wir später in jedem Hauptgebiet wieder begegnen.

Die jüngste aller großen Staatenbildungen Europas ist nur auch die letzte, die wir in den Bereich unserer Vergleichung ziehen. Das ist das Königreich Italien. Italien hat durch die Gunst der Zeiten seine äußere, aber in der That durch die eigene Kraft seine innere Einheit schaffen können. In dieser Schöpfung steht es fast einzig da in einer Beziehung, die man gerade in unserer Zeit nicht hoch genug anschlagen kann, und in der man die Energie und Umsicht, mit welcher Volk und Regierung sie durchgeführt haben, stets bewundern wird. Es hat in seiner ganzen Staatsbildung fast keinen Augenblick in nutzlosem Verfassungsstreit verloren, sondern es hat mit der dem italienischen Volke eigenthümlichen praktischen Auffassung sogleich erkannt, daß es um zu bestehen und sich zu entwickeln, den Schwerpunkt seiner Thätigkeit in seine Verwaltung legen müsse. Von dem Mittelpunkt seiner Verfassung aus hat es sich daher sofort ein großes, klares und einheitliches System geschaffen, die historischen Unterschiede mit gewaltiger Hand unter die Einheit gebeugt, und dann ist es mit einer fast rücksichtslosen Energie dazu übergegangen, diesem seinen neuen staatlichen Leben nun auch die materielle Grundlage einer einheitlichen Staatswirthschaft zu geben. Es hat, fast gewaltsam, das Schulden- und Geldwesen der neuen Reichseinheit unificirt, und dann hat es ohne eigentlich viel zu fragen ein Steuersystem durchgeführt, dessen Härte nur mit der Erkenntniß seiner absoluten Nothwendigkeit erklärt werden kann. Italien ist fast der einzige Staat Europas, der mit voller Klarheit erkennt, daß seine Schulden und seine Steuern der unerläßliche Preis sind, den es für seine Einheit und Freiheit zu zahlen hatte — und es weiß ihn zu zahlen. Dabei hat es sich formell vielfach an das französische System für Staatswirthschaft angeschlossen, aber seine Selbstverwaltung nicht blos wie in Deutschland erhalten, sondern auch einheitlich zu organisiren verstanden. So ist ist es mit seiner gegenwärtigen Staatswirthschaft theils aus der Gewalt der eigenen Bedürfnisse, theils aus den Vorbildern die ihm Europa gegeben, hervorgegangen; die eigentliche Arbeit einer selbständigen Entwickelung desselben hat bereits

Digitized by Google

neben dem großartigen Steuersystem des zu früh geschiedenen Quintinus Sella, dessen Platz unter den ersten Staatsmännern Europas wenigstens nach seinem Tode niemand mehr bestreitet, und der eben durch dieses System sogar das Geldwesen seines Vaterlandes auf dauernde Grundlagen gestellt hat, nun auch in der Finanzwissenschaft seine Ebenbürtigkeit mit den übrigen Staaten Europas sich gleichsam im Sturme erobert. Während seit 1858 eine Reihe von Lehr- und Handbüchern über die Finanzwissenschaft erschienen, unter denen Morpurgo („La Finanza", 1877) durch reiches und trefflich geordnetes Material, und Luigi Cossa („Primi elementi di scienza delle Finanze", 3. Aufl. 1862) durch Klarheit seiner wissenschaftlichen Auffassung an der Spitze stehen, hat sich zugleich eine historische Bearbeitung der italienischen Finanzgeschichte ausgebildet, die von Ludovico Bianchini mit seiner höchst lehrreichen und mit großem Blick durchgeführten Geschichte des Finanzwesens von Neapel („Storia delle Finance del Regno di Napoli", 3. Aufl. 1854), die bis 1858 reicht, eröffnet, und neuerdings von Giuseppe Ricca-Salerno in seiner „Storia delle dottrine financiarie in Italia" (herausgegeben von der Accad. Reg. dei Lincei 1881) über die gesammte italienische Literatur ausgebreitet ward. Ricca-Salerno zeichnet sich neben gründlicher Kenntniß der italienischen Literatur durch einen großen europäischen Blick aus, den er mit der Auffassung der Einzelgeschichte der italienischen Hauptstaaten trefflich zu verbinden weiß. Es ist für unser Gebiet ein grundlegendes Werk geworden, einer von den vielen Beweisen, wie ernst Italien die Aufgabe seiner Zukunft zu nehmen weiß. Solche Arbeiten, deren ebenbürtigen Leistungen wir auch auf andern Gebieten historischer Forschung begegnen, werden von jetzt an Italien den ihm gebührenden Rang in der Culturgeschichte Europas sichern. —

Nicht wegen ihres geringern Werthes, sondern weil es der Raum verweigert, lassen wir nun die kleinern Staaten hier beiseite. Für Spanien können wir nur anführen, daß selbst die sehr fleißige „Bibliografia Fspañola" von Manuel Torres Campos (Madrid 1883) kein einziges Werk über Finanzwesen aufzuführen weiß. Für den gegenwärtigen Stand der Finanzwissenschaft in Deutschland mag es genügen, wenn wir nur erst einmal überhaupt den Blick über unsere Grenzen erheben, und

Digitized by Google

ſelbſt in der Mitte Europas ſtehend, die alte Selbſtgenügſam
energiſch beſeitigen und wenigſtens den großen Erſcheinun
unſers Welttheils ins Auge ſehen lernen. Es wird die Zeit komm
wo man begreifen wird, daß die Bildung vielleicht da anfän
wo man die Geographie der Staaten, ihren Körper, kennen le
daß aber die wahre Bildung erſt bei dem Verſtändniß ih
Organismus und des lebendigen Charakters, der ihn beſeelt u
geſtaltet, zu beginnen hat.

Digitized by Google

Die eigentliche Finanzwissenschaft.

(Staatsfinanzwissenschaft.)

Staatsfinanzwesen und Staatswirthschaft.

Und jetzt, nachdem die allgemeinen Begriffe und die Verschiedenheit sowol der Grundformen des Finanzwesens als der besonderen und nationalen Gestaltungen desselben feststehen, wenden wir uns unserer bestimmten Aufgabe zu.

Innerhalb jener drei Grundformen des einheitlichen wirthschaftlichen Lebens der Gemeinschaft steht ohne Zweifel die des Staats an der Spitze.

Das wirthschaftliche Leben des Staats als der zur selbstständlichen und selbstbewußten Persönlichkeit erhobenen Gemeinschaft der Menschen ist damit zugleich einerseits die Einheit der Thatsachen und Kräfte, welche überhaupt dieser Gemeinschaft angehören; andererseits enthält der Staat die absolute Selbstbestimmung über alles, was diesen seinen Inhalt bildet, endlich ist er der faßbare und selbstbewußte Ausdruck des höchsten Lebensgesetzes der ganzen Menschheit, nach welchem die Entwickelung jedes Einzelnen zum Maße der Kraft und des Wohlseins in der Gemeinschaft wird, und umgekehrt. Im Bewußtsein von diesem seinem Wesen schafft er auch sein Güterleben nach seinem Willen und seiner That. Damit erzeugt er aus demselben seine persönliche Wirthschaft, die dann durch das Bewußtsein ihrer ersten Grundlage und ihres letzten Zieles, der wirthschaft-

Digitized by Google

lichen Entwickelung des Einzelnen und damit der gesammten Volkswirthschaft zur Staatswirthschaft, in ihrer Rückführung auf das einheitliche Maß in allem Güterleben, das Geld, zur Finanzwirthschaft wird, während wir endlich die Gesammtheit aller auf diese Staats- und Finanzwirthschaft bezüglichen Gesetze, Organe und verwaltenden Thätigkeiten das Finanzwesen des Staats nennen.

Durch die in diesen an sich einfachen Begriffen liegende Einheit aller Aufgaben und Kräfte der Gemeinschaft im persönlichen Leben des Staats, welche der vollen Entwickelung des wirthschaftlichen Organismus der letztern zum Grunde liegen, und durch das Princip der staatlichen Selbstherrlichkeit, aus welcher die volle Bethätigung der freien, nur sich verantwortlichen Selbstbestimmung hervorgeht, ist nun von jeher das Finanzwesen des Staats die Grundform für die andern Formen des Finanzwesens im weitern Sinne geworden. Die Kategorien des Staatsfinanzwesens sind das Medium, durch welches man erst zum rechten Verständniß der letztern gelangt, und es ist daher ganz begründet, daß man sich gewöhnt hat, das Staatsfinanzwesen als das Finanzwesen überhaupt und die Staatsfinanzwissenschaft als die eigentliche „Finanzwissenschaft" zu betrachten. Hält man dabei nun die Kategorien der andern drei Formen mit ihrer Besonderheit fest, so ist gegen diese Auffassung wenig einzuwenden. Auch unsere Arbeit wird daher der Kürze wegen den Ausdruck „Finanzwirthschaft", „Finanzwesen" und „Finanzwissenschaft" ohne weitere Bezeichnung in dem obigen Sinne gebrauchen.

Dabei nun leuchtet ein, daß, wenn wir von dem Unterschiede von Staatswirthschaft, Finanzwirthschaft und Finanzwesen sprechen, diese Worte nicht mehr einen verschiedenen Inhalt bedeuten, sondern in Wahrheit nur den vorwiegenden Standpunkt ausdrücken, der von irgendeiner Darstellung des wirthschaftlichen Staatslebens für alle Theile desselben festgehalten und als Maßstab an den Werth und die Wirkung desselben gelegt wird.

Und da es nun, wenigstens für die nächste Zeit, in der Behandlung der Wirthschaft des Staats vor allem darauf ankommt, die letztere aus jeder Vorstellung von einer Isolirung gegenüber

Digitized by Google

der Gesammtheit des Staatslebens zu schützen und gerade ihre innige Verbindung mit jedem Theile des letztern jedem, der über finanzielle Dinge nachdenkt; so gegenwärtig zu halten als möglich, so glauben wir, indem wir für die wissenschaftliche Darstellung des Finanzwesens gerade diese nie ruhende und allgewaltige Wechselwirkung zwischen der eigentlichen Finanzwirthschaft des Staats und seiner ganzen Kraft und Entwickelnng zum Ausgangspunkt nehmen, die folgende Finanzwissenschaft als unsere Staatswirthschaftslehre bezeichnen zu dürfen.

Um das festzustellen, muß man sich aber allerdings zuerst über einen bisher nicht ganz klaren Punkt einig sein.

Staatswirthschaft und Privatwirthschaft.

Offenbar nämlich liegt dem Begriffe wie dem Worte der Staatswirthschaft die „Wirthschaft" zum Grunde. Und ist man sich darüber einig was Wirthschaft an sich, gute und schlechte Wirthschaft und ähnliche Ausdrücke bezeichnen, und daß der Begriff aller Wirthschaft unabweisbar gewisse organische Kategorien und Gesetze enthält, ohne welche keine Wirthschaft existiren und sich entwickeln kann, so ist es gewiß sehr erklärlich daß man dazu gelangt, die Staatswirthschaft zuletzt nur als eine andere, ja als die höchste Form der Privatwirthschaft anzusehen, und mithin für die Staatswirthschaft zuletzt die einfachen Grundsätze und Gesetze des privatwirthschaftlichen Lebens als ihre einzig berechtigte Richtschnur anzuerkennen.

Da nun die streng volkswirthschaftliche Richtung, welche wie wir oben andeuteten, durch Adam Smith sich nach dem Muster englischer Auffassung zum Mittelpunkt aller Staatswissenschaft gemacht hat, in unserer Zeit gerade im Finanzwesen in hohem Grade zur Geltung gelangt ist, so erscheint es nothwendig, jene Frage von der Identität der Staatswirthschaft und Privatwirthschaft zu einem Abschluß zu bringen.

Auf den ersten Blick nun ist es klar, daß man den Begriff und die Gesetze der Privatwirthschaft weder von der Staatswirthschaft ganz ausschließen noch auch die letztere mit der erstern ganz identificiren kann. Das worauf es ankommt, wird somit

Digitized by Google

darin bestehen, die Grenze zu bezeichnen, welche durch das Wesen beider Kategorien für ihr gegenseitiges Verhältniß gezogen ist.

Dabei ist nun nicht schwer, dasjenige festzustellen, was den absoluten Unterschied beider Grundformen der Wirthschaft enthält.

Denn in der That kann ich mir eine Privatwirthschaft überhaupt nicht denken, die es im Ganzen wie im Einzelnen zu ihrem wirthschaftlichen Princip machen würde, weder einen Erwerb, noch einen Ueberschuß, noch irgendein Kapital für sich selber zu erstreben, noch ein erzieltes für sich selber besitzen und behalten zu wollen. Eine Privatwirthschaft, welche in Arbeit und Kapital grundsätzlich nicht sich selber zum Zweck hat und damit Willen und Recht aufgibt über beide individuell verfügen zu können, wäre ein Unding.

Dagegen werden wir eine wirthschaftliche Thätigkeit, deren Bedingungen, deren Ziel und deren Recht dadurch bestimmt wird, daß dieselbe alles was sie leistet, gegen Ersatz ihrer Arbeitskosten für denjenigen Dritten leistet dem Kapital und Ertrag gehören, nicht mehr eine Wirthschaft, sondern eine Verwaltung im weitesten Sinne des Wortes nennen. Das Princip aller Privatwirthschaft ist demnach der eigene Reichthum, das aller Verwaltung der Reichthum des dritten Berechtigten.

Nun ist es leicht, diese Sätze auf Staatswirthschaft und Privatwirthschaft anzuwenden.

Denn ist der Begriff des Staats richtig, so sind Bedingungen und Inhalt seines persönlichen Lebens überhaupt das persönliche Leben seiner Angehörigen. Demgemäß sind seine Kapitalien, seine Arbeiten und sein Einkommen gleichfalls nicht sein, sondern sie sind ihrerseits nur berechtigt und bestimmt für die Wirthschaft aller Einzelwirthschaften, deren Einheit er ist. Was er hat und was er thut, hat und thut er nur, weil es ihm nicht als Selbstzweck, sondern als Bedingung für die Entwickelung seiner Angehörigen erscheint. Damit ist es gewiß, daß das Finanzwesen überhaupt niemals eine Privatwirthschaft des persönlichen Staats sein kann, sondern daß es seinem innern Wesen wie seiner äußern Thätigkeit nach nur die Verwaltung dessen ist, was die Gemeinschaft als Bedingung ihrer eigenen Entwickelung dem persönlichen Staate übergibt und dann als Ergebniß dieser Verwaltung von ihm wieder empfängt. Die Lehre vom wirthschaftlichen

Digitized by Google

Leben des Staats kann deshalb niemals eine bloße andere Gestalt der Privatökonomie sein, wie sie sich etwa die Epoche der Kameralwissenschaften vorstellte, sondern sie ist die Lehre von der Verwaltung des wirthschaftlichen Lebens der Gemeinschaft, deren Wesen darin besteht, daß die Reproductivität in ihrer Thätigkeit, die Erzeugung eines Ueberschusses oder das was wir die Kapitalbildung in der Wirthschaft nennen, niemals für den Staat, sondern für seine Angehörigen stattfindet. Das Ziel dieser Verwaltung, der Finanzwirthschaft, ist daher nie der Reichthum des persönlichen Staats, sondern der jedes Einzelnen im Volke. Und eben da, wo dieses wahre Wesen aller Finanzwirthschaft derselben zum Bewußtsein kommt, wird sie zur Staatswirthschaft; die Gesetze, nach welchen jenes Ziel in der Finanzwirthschaft erreicht wird, bilden dann die Staatswirthschaftslehre, und demnach ist es klar, daß diese Staatswirthschaftslehre gar nicht anders gedacht werden kann als derjenige Theil der Verwaltungslehre in der Wissenschaft vom Staate, dessen letzter Inhalt die wirthschaftliche Kapitalbildung aller Einzelnen durch die Verwaltung der wirthschaftlichen Mittel bleibt, welche die Gemeinschaft der Staatsgewalt für diesen Zweck zur Verfügung stellt.

Jede Einnahme, welche somit der Staat blos für seine Wirthschaft macht, ist daher unberechtigt; jede Ausgabe, welche nicht für die Bedingungen der gesammten Volksentwickelung geschieht, ist eine Vergewaltigung der Rechte dessen, dessen Wirthschaft er verwaltet, und jede Kapitalbildung welche nicht als Kapitalbildung aller Einzelnen zur Geltung gelangt, muß, und sei ihr dadurch angesammeltes Kapital selbst größer als es je in dem Staatsschatz des alten Orients gewesen, sogar streng logisch zur Armuth des Volkes führen.

So ist die Staatswirthschaft in ihrem innersten Princip etwas wesentlich anderes als die Einzelwirthschaft, und jede einfache Identificirung beider kann nur zu den größten Irrthümern führen.

Die Geltung von Begriff und Gesetz der sogenannten Privatökonomie für die Staatswirthschaft liegt daher auf einem andern Punkte.

Während nämlich beide in ihrem letzten Princip wesentlich

Digitized by Google

verschieden sind, liegt es in der Natur des Begriffs der Wirthschaft überhaupt, daß sie in allen Gebieten des praktischen wirthschaftlichen Lebens, also in ihren einzelnen wirthschaftlichen Thätigkeiten, wieder gleichartig werden müssen.

Wir würden hier nicht weiter eingehen, wenn nicht die volle Klarheit über beide Fragen gerade in unserer Zeit nothwendig erschiene.

Mag nämlich das letzte Ziel, der letzte Berechtigte oder die letzte Kapitalbildung eines wirthschaftlichen Lebens sein welches es will, immer wird eben diese Kapitalbildung für alle eine bestimmte Voraussetzung haben, auf welcher alle Lehre von der Wirthschaft beruht. Wir formuliren dieselbe in ihrer absoluten Kürze. Eine Kapitalbildung und damit eine wirthschaftliche Entwickelung ist für niemand, also weder für den Eigenthümer selbst noch für die verwaltende wirthschaftliche Thätigkeit, möglich, wenn nicht der wirthschaftliche Werth dessen, was ich verwende, den Werth dessen, was ich durch die Verwendung erreiche, übersteigt. Um das zu wissen, muß ich die beiden Werthe berechnen können. Das geschieht, indem ich beide auf ihre Einheit, das Geld, zurückführe. Alsdann erscheint der erste Werth als Ausgabe, der zweite als Einnahme, die Differenz als Ueberschuß oder Ausfall. Keine wirthschaftliche Thätigkeit kann daher das letzte Ziel alles wirthschaftlichen Lebens jemals erreichen, wenn sie nicht bei jeder ihrer Functionen das soweit als möglich auf Geld reducirte Verhältniß zwischen den Ausgaben, die sie macht, und den Einnahmen, die sie theils voraussetzt, theils erzielen will, vorher sich durch eine Rechnung klar gemacht hat, und zwar in der Weise, daß die möglichst rechnungsmäßig festgestellte Wahrscheinlichkeit eines Reinerträgnisses in den Einnahmen die grundsätzliche Bedingung für das Zulassen der bezüglichen Ausgaben wird. Dieses Princip der Productivität für alle Kapitalbildung durch den Ueberschuß nennen wir nun in Beziehung auf eine gegebene Größe eines bestimmten Kapitals das Princip der Wirthschaftlichkeit. Und somit ist es wol kein Zweifel, daß mitten in dem tiefsten Unterschiede von Staats- und Privatwirthschaft dieses Princip der Wirthschaftlichkeit für die wirthschaftliche Verwaltung des Finanzwesens so gut als für jeden Einzelnen unbedingte Geltung fordert.

Digitized by Google

Aus diesem allgemeinen Princip folgt nun für die Finanzwirthschaft, daß dieselbe innerhalb jedes einzelnen bestimmten Gebietes ihrer Thätigkeit stets da zur Staatswirthschaft wird, wo sie ihre Pflicht erkennt, jede einzelne Ausgabe, welche sie macht, so weit es möglich ist, rechnungsmäßig mit der Summe der Einnahmen in Verhältniß zu stellen, welche aus jener Ausgabe hervorgehen soll. Hier sind Staats- und Privatökonomie sich gleich.

Da aber bei der Staatswirthschaft eben diese Ausgaben und Einnahmen nur formell als Ausgaben und Einnahmen des Staats erscheinen, derjenige aber, für welchen die Kapitalbildung oder der Ueberschuß erstrebt wird, nicht der Staat selbst, sondern die Gesammtheit aller Privatwirthschaften seiner Angehörigen ist, so ist vermöge der unendlichen Verschiedenheit der letztern von selbst die Wahrscheinlichkeit eines rechnungsmäßig zu erzielenden Ueberschusses bis auf verhältnißmäßig wenige Ausnahmen, die wir als die speciellen productiven Anlagen bezeichnen, ausgeschlossen. Ich kann somit finanziell den productiven Werth der Ausgaben gerade in der Finanzwirthschaft nicht in Geld einheiten ausdrücken, welche der Staat erwirbt, sondern, da die Einnahmen des Staats stets fast ausschließlich auf der wirthschaftlichen Kraft der Privatökonomie beruhen den Finanzen des Staats durch Zahlung von Gebühren und Steuern ihre Einnahmen zu schaffen, eine Kraft welche wir mit gemeinsamem Namen die Steuerkraft des Volks nennen, so wird nach dem Princip der Wirthschaftlichkeit die ganze Ausgabe eine productive sein, welche diese Steuerkraft mindestens um den Betrag jener Ausgabe erhöht, oder: die wahre Wirthschaftlichkeit des Finanzwesens darf nur in Ausnahmefällen in dem directen, in Geld nachweisbaren Ertrage derselben, dem Princip nach dagegen in ihrer Einwirkung auf die Steuerkraft des ganzen Volks gesucht werden.

Wie nun aber eben diese Steuerkraft selbst die Consequenz einer fast unmeßbaren Menge von andern Factoren als der der bloßen Ausgabe ist, so ist auch jene Berechnung der Productivität jeder Ausgabe nicht durch eine rechnungsmäßige Nachweisung im Einzelnen, sondern nur durch eine Gesammtauffassung aller wirthschaftlichen Lebensverhältnisse eines Volks möglich. Eine

Digitized by Google

solche Auffassung, welche wiederum Gegenwart und Zukunft zugleich umfaßt, nennen wir eine staatsmännische. In dieser staatsmännischen Auffassung von der Reproductivität aller Ausgaben läuft daher dieses Princip der eigentlichen Wirthschaftlichkeit beständig Gefahr, dasjenige zu verlieren, was der letztern ihren rechten Werth gibt, die Berechnung irgendeines wirthschaftlich meßbaren Resultats. Daraus ist nun von jeher in allen Staaten der beständige Kampf zwischen der rein wirthschaftlichen und der staatsmännischen Anschauung der gesammten Finanzwirthschaft entsprungen und dieser Kampf ist zuletzt immer die leitende Thatsache in der Geschichte des Finanzwesens der neuern Zeit. Die naturgemäße Consequenz davon für die Bewegungen in der positiven Finanzwirthschaft mußte dabei jedoch stets die sein, daß, je strenger der Grundsatz der öffentlich-rechtlichen Verantwortlichkeit überhaupt zur Geltung kam, um desto vorsichtiger jede staatsmännische Idee für das gesammte Finanzwesen werden mußte. Das gewaltige Durchgreifen der letztern ist daher aus dem leitenden Princip des vorigen Jahrhunderts in dem unserigen zur Ausnahme in aller Finanzwirthschaft Europas geworden, und fast kann man sagen, daß seit hundert Jahren ein solcher Sieg der großen, wahrhaft staatsmännischen Idee über das enge wirthschaftliche Princip des Finanzwesens sich nur an vier Namen knüpft, deren Bedeutung gerade in dem liegt, was wir bezeichnet haben. Dies sind in England Pitt und Peel, in Frankreich Thiers, in Italien Q. Sella, während die erstere dem letztern in dem größten Staatsmanne Deutschlands hat unterliegen müssen. Durch diese Dinge hat sich allmählich nun ein Zustand in der eigentlich staatswirthschaftlichen Leitung des Finanzwesens herausgebildet, von dem man sagen muß, daß er zwar in allen regelmäßigen Verhältnissen der berechtigte, aber in jeder außerordentlichen Lage ein ernstlich bedenklicher ist. An die Stelle einer höhern Auffassung des staatswirthschaftlichen Lebens und seiner Forderung und Entwickelung ist das von Fall zu Fall unabwendbar werdende Bedürfniß getreten, auf das die Finanzleitung wartet und von dessen materiell nachweisbarem Umfang und Unabwendbarkeit sie ihre Verantwortlichkeit auch formell abhängig macht, um staatswirthschaftliche Maßregeln vorzuschlagen, welche ihrerseits sich demgemäß auch nur auf die finanzielle Be-

Digitized by Google

deckung desselben beschränkt. Das formelle finanzielle Auskommen und der Ueberschuß sind dadurch zur Signatur der letzten Finanzleitung unserer Zeit geworden, und das Gefühl der edlern Verantwortlichkeit hat seinen Platz der Motivirung durch die Forderungen der Noth eingeräumt. Nur einen Punkt gibt es noch, auf welchem das staatsmännische Element auch jetzt noch seine Berechtigung findet: das ist der Krieg. Damit aber hat sich das entwickelt, was gegenwärtig Europa auf dem ganzen Gebiete seines Finanzwesens gemeinsam beherrscht und dieser Zeit ihren Charakter gibt, daß es die finanzielle Wirthschaftlichkeit ist welche jetzt Kriege verhindert, statt daß sie in frühern Jahrhunderten es war, welche zuletzt immer in jedem Kriege zum Siege führte.

Das nun ist die Linie, auf welcher die Elemente des Staatslebens und die der reinen Wirthschaftlichkeit sich begegnen, und dasjenige beginnt, was wir etwa die höhere Staatswirthschaftspolitik nennen. Und jetzt kehren wir zu unserm engern Gebiet zurück.

Das Gesammtresultat von allem Obigen bleibt nämlich für die innere Finanzwirthschaft, daß dieselbe jetzt auf keinem Punkte mehr blos für sich da ist und blos für sich auch nur theoretisch gedacht werden kann. Indem wir sie aber somit in Princip und Inhalt jetzt als einen immanenten Theil des Staatslebens erkennen, so folgt, daß sie nun auch in den Grundlagen ihres Systems an den Staatsbegriff sich anschließen muß. Und hier ist es, wo wir nicht blos von aller bisherigen Auffassung, sondern auch von unserer eigenen, die wir bisher verfolgt haben, wesentlich abweichen.

Denn die Finanzwissenschaft als Theil der Staatswissenschaft und innerhalb derselben der Verwaltungslehre, *kann gar kein eigenes System haben*. Nur dasjenige System kann fürderhin das richtige sein, welches die vollständige organische Einheit des Finanzwesens mit Begriff und System des Staats nicht mehr blos principiell und im allgemeinen, sondern auch in ihrem ganzen Gebiete zum vollen Ausdruck bringt. Daher stehen wir nicht an, die Grundlagen dieses *staatswissenschaftlichen Systems der Finanzwissenschaft* als die Grundlage unserer ganzen Arbeit auch gegenüber dem System unserer frühern Ausgaben hier voraufzustellen.

Digitized by Google

Die Elemente des staatswissenschaftlichen Systems der Finanzwissenschaft.

Dieses System nun beruht darauf, daß das Finanzwesen dessen organischen Zusammenhang mit dem gesammten übrigen Staatsleben wir im Anfange nachgewiesen haben, auch in seinem Inhalt den Gedanken vollzieht, innerhalb seines speciellen Gebietes des wirthschaftlichen Staatslebens dieselben absoluten Kategorien der letztern zu entwickeln, durch welche das Staatsleben eben als die durch seinen eigenen Inhalt gegebene Gestaltung der allgemeinen organischen Grundlagen des Staates erscheint.

In diesem Sinne erscheint nun als diese Grundlage zuerst der Unterschied von Verfassung und Verwaltung, welche beide alles Staatsleben in Wille und That umfassen.

Alles Finanzwesen ist daher zuerst eine Finanzverfassung, d. h. diejenige Ordnung der gesetzgebenden und vollziehenden Gewalt im Staate, welche durch die besondere Natur der wirthschaftlichen Lebensbedingungen des Staats gegeben erscheint.

Den zweiten, allerdings umfangreichern Theil der Finanzwissenschaft bildet dann die Finanzverwaltung.

Während demgemäß in der Finanzverfassung, d. i. also in der Thätigkeit der Gesetzgebung und Vollziehung auf dem Gebiete der Staatswirthschaft das große staatswirthschaftliche Princip alles Finanzwesens zur Geltung gelangt und daher sich stets an das Verfassungssystem an sich wie in der positiven Staatswirthschaft an die verfassungsmäßige Ordnung jedes einzelnen Staats anschließt, ist es die Finanzverwaltung, welche, da sie es stets mit einzelnen, auch wirthschaftlich berechenbaren, finanziellen Ergebnissen zu thun hat, das Princip der privatökonomischen Wirthschaftlichkeit zu einem wirthschaftlichen System entwickelt.

Dadurch gewinnt das ganze Gebiet der Finanzwissenschaft eine ganz andere Gestalt. Denn damit wird innerhalb des bisherigen Umfanges der letztern alles, was der Verfassung und dem öffentlichen Rechtsleben des Finanzwesens angehört, der Lehre von der Finanzverwaltung entzogen und der Finanz-

Digitized by Google

verfassung überwiesen, während die Finanzverwaltung es nur noch mit den Kategorien und der Organisation der durch die Verfassung für sie geschaffenen wirthschaftlichen Elemente zu thun hat. Damit aber wird nicht etwa blos eine neue, mehr oder weniger zweckmäßige Anordnung des Stoffes der Finanzwissenschaft gegeben, auf welche niemand mehr einen wissenschaftlichen Werth legen wird, sondern ein solches System stellt allerdings die Prätension auf, eine wesentlich neue, der Staatswissenschaft genügende Anschauung des Finanzwesens zu geben mit der Behauptung, daß dieses System nicht etwa aus theoretischen Gründen, sondern auch praktisch sich dadurch als das richtige und für die künftige Behandlung selbst der Specialgebiete als das richtige erweisen wird, daß alle Thatsachen, Fragen und rechtlichen Ordnungen und Bestimmungen des gesammten Finanzwesens in ihm ohne weitere Begründung ihre natürliche Stellung und die Grundlage ihres allgemeinen Verständnisses finden werden. Ob das der Fall ist, muß ein jeder Einzelne bei irgendwelchen weitern Untersuchungen sich selber beantworten.

Oder, wie wir im Hinblick auf das früher Gesagte jetzt wol mit ziemlicher Klarheit sagen können, die Finanzverfassung ist demgemäß dasjenige Gebiet des wirthschaftlichen Staatslebens, in welchem das staatswirthschaftliche Princip des letztern seine Geltung sucht und finden muß, während die Finanzverwaltung die Grundlagen der Wirthschaft, also die speciellen Elemente der Finanzwirthschaft in ihren Elementen und in ihrer staatlichen Organisation entwickelt.

Das sich daraus ergebende System der Finanzverwaltung im Unterschiede von dem der Finanzverfassung wird daher stets auf den drei großen Kategorien aller Wirthschaft beruhen, und sich mithin in die drei Gebiete der Einnahmen, Ausgaben und des Haushaltes theilen. Nun wird in der Darstellung der Finanzwissenschaft stets der Staatshaushalt darum an der Spitze des ganzen wissenschaftlichen Bildes stehen, weil im Unterschiede von der Einzelwirthschaft sich weder die Einnahmen blos nach den Ausgaben, noch auch die Ausgaben sich blos nach den Einnahmen richten, sondern beide von der Verfassung bestimmt werden, deren einheitliche Auffassung über das wirthschaftliche Staatsleben erst im Staatshaushalte zum rechnungsmäßig ein-

Digitized by Google

heitlichen Abschluß kommt. Faßt man von diesem Standpunkt nunmehr das System der Finanzverwaltung im Unterschiede von dem der Finanzverfassung auf, so erscheinen die ohnehin durch die Natur aller Wirthschaft angegebenen drei Kategorien derselben, deren Darstellung dann die Aufgabe des weiter unten Folgenden sein wird.

Das erste Gebiet ist somit dasjenige, welches wir den Staatshaushalt nennen, und dessen Ergebniß wir als den Staatsreichthum bezeichnen müssen, das ist also die in den Einnahmen und Ausgaben für die Gesammtheit des Staatslebens zur Erscheinung und zugleich zur rechtlichen Geltung gelangende, rechnungsmäßig festgestellte Ordnung des Verhältnisses zwischen Einnahmen und Ausgaben, welche allerdings die gesetzlich gegebene Ordnung der Einnahmen und Ausgaben für sich zur Voraussetzung hat, in welcher aber die Vermittelung zwischen beiden zu einer selbständigen Function und Organisation in der Finanzverwaltung wird. Die bisherige mangelhafte Scheidung zwischen Finanzverfassung und Finanzverwaltung läßt es erklären, weshalb auch wir gerade in diesen Staatshaushalt den wichtigsten Theil des erstern, namentlich das ganze Budget und das verfassungsmäßige Verwaltungsrecht des Finanzwesens hineingebracht und dadurch große Unklarheit hervorgerufen haben. Wir denken, daß mit der neuen Auffassung diese Unfertigkeiten der alten dauernd beseitigt sein werden.

Das zweite nächstliegende Gebiet der Staatswirthschaft ist nun das der Staatseinnahmen, die wissenschaftlich bestimmte Gesammtheit von Begriffen, Ordnungen und Thätigkeiten, in denen die Persönlichkeit des Staats sich die wirthschaftlichen Bedingungen ihres Lebens erzeugt. Es ist der Begriff und Organismus der Production, in seiner Modification aber Gestaltung durch das Wesen der staatlichen Organisation.

Das dritte Gebiet ist das der Staatsausgaben, die Befriedigung der Bedürfnisse dieses Staatslebens in ihrer Reducirung auf Geldeinheiten, angewiesen auf die Staatseinnahmen, aber vollzogen durch den Organismus und den Proceß, den wir die Verwaltung des Staats nennen. Es ist die Gestaltung der Consumtion, gegeben durch das Wesen der Persönlichkeit des Staats.

Digitized by Google

Indem wir nun alle diese Gebiete als in ihrer wirklichen Ordnung und Geltung durch die in Gesetzgebung, Vollziehung und Verantwortlichkeit gesetzt und bedingt betrachten, empfangen dieselben nun auch ihr eigenes Rechtssystem neben dem der Gesetze und Verordnungen der Finanzverfassung. Daher gibt es nun auch nicht Ein in sich einfaches Rechtssystem des gesammten Finanzwesens, sondern das letztere hat vielmehr zwei Gebiete. Das Rechtssystem der Finanzverfassung gehört dem Verfassungsrecht, das Rechtssystem der Finanzverwaltung dagegen gehört dem Verwaltungsrecht des Staats an sich, und jedes einzelnen Staats. In diesem Sinn werden wir beide im Folgenden behandeln. Wie man aber gerade dieses Rechtsleben im Finanzwesen auch jetzt noch als etwas Untergeordnetes, ja der Finanzwissenschaft fast Fremdes ansehen kann, in einer Zeit, in welcher wir denn doch wissen daß gerade das Recht die endgültige, öffentlich gewährleistete Gestaltung derjenigen Kräfte und Verhältnisse bedeutet, welche eben dieses Recht erzeugen und sich damit selber zum allezeit erfaßbaren Ausdruck bringen, verstehen wir nicht.

Digitized by Google

Erster Theil.

Die Finanzverfassung.

Begriff der Finanzverfassung und ihrer Gebiete.

Es wird nun wol, indem wir jetzt den Begriff der Finanzverfassung von dem der Finanzverwaltung in der Finanzwissenschaft scheiden und für sich durchführen, nothwendig, sich recht klar über Bedeutung und Inhalt desselben zu sein.

Natürlich setzt die Finanzverfassung Begriff und Dasein der Verfassung überhaupt voraus, welche demnach ihrerseits die specielle Finanzverfassung in sich enthält. Was nun Verfassung und Verfassungsrecht an sich sei, wiederholen wir hier nicht. Wohl aber dürfen wir an das Wesen derselben und unsern Begriff gerade hier erinnern. Das Wesen aller Verfassung besteht darin, die im Wesen des Staats liegende Einheit aller Lebensverhältnisse des Volkes und ihrer Herrschaft über die Gesammtheit der freien Staatsbürger zuerst zum Bewußtsein zu bringen, und dann jene Herrschaft durch die gemeinsame Selbstbestimmung aller Staatsbürger in Wille und That zu verwirklichen. Die Bedingung für die Erfüllung dieses Wesens aller Verfassung ist es, daß sich die so entstehende Einheit innerlich und äußerlich organisire. Diese Organisation beruht darauf, daß im Staate jedes psychologische Moment des Willens und der That, die ich im Individuum nicht scheiden kann, zum selbständigen Organismus werde, in welchem jedes große Organ wieder seine Function hat. In diesem Sinn haben wir als solche Momente das Oberhaupt, die Gesetzgebung und die Vollziehung geschieden. Sie bilden zu-

Digitized by Google

sammen den organischen Staatsbegriff; insofern sie sich mit dem freien Staatsbürgerthum erfüllen, werden sie zur Verfassung, und im Sinne dieser Verfassung sprechen wir von ihrer Anwendung im wirklichen Leben als der Verwaltung oder dem arbeitenden Staate.

Naturgemäß kann nun das Wesen jener dem arbeitenden Staate unterworfenen wirklichen Lebensverhältnisse auf die Function jener drei organischen Elemente aller Verfassung nicht ohne Einfluß sein. Die letztern werden stets durch die erstern bestimmt werden. Dieses Bestimmtsein wird dann zwar nie den Grundbau der Verfassung an sich ändern, aber es wird *diejenige* Modification in der verfassungsmäßigen Function derselben bedeuten, welche als nothwendig und zweckmäßig für die Verwirklichung der Staatsidee eben innerhalb jener bestimmten Lebensverhältnisse durch die Natur derselben gefordert wird. Je nach diesen Forderungen werden sich zwar nie Wesen und Recht von Gesetzgebung und Vollziehung, wohl aber die Functionen der erstern und die Organisationen der letztern ändern; aber wir werden, um auf unsere Grundkategorien zurückzukommen, sagen, daß *jedes* Gebiet der Verwaltung *seine* Form der Thätigkeit in der gesetzgebenden und *seine* Organisation in der vollziehenden Gewalt durch die Natur seines Gebietes erzeugen wird. *Hier* ist es, wo der Einfluß der Verwaltung auf die Verfassung zu seinem organischen Princip und seiner Berechtigung gelangt.

Nun ist das wirthschaftliche Leben des Staats unzweifelhaft ein solches selbständiges Gebiet der wirklichen Dinge und damit der Arbeit des Staats in seiner Verwaltung. Es folgt, daß dieses wirthschaftliche Leben vermöge seiner auch der Selbstherrlichkeit des Staats gegenüber selbständigen Rechte und Thatsachen diejenige bestimmte Gestalt sowol in der Function der gesetzgebenden als in der Organisation der vollziehenden Gewalt innerhalb der Verfassung erzeuge, welche durch das Wesen eben dieses wirthschaftlichen Staatslebens bedingt wird. Und nun nennen wir diese Gestalt der Function und Organisation der Verfassung in Gesetzgebung und Vollziehung, welche auf diese Weise von der Natur und den Gesetzen des wirthschaftlichen Staatslebens, also von dem Finanzwesen gefordert und damit auch erzeugt wird, die *Finanzverfassung*.

Digitized by Google

Es geht daraus hervor, daß es so wenig eine absolute Finanzverfassung als eine absolute Verfassung überhaupt gibt, sondern daß jedes Volk und jedes Stadium seiner Geschichte innerhalb seiner Verfassung auch seine Gestalt der Finanzverfassung hat. Es folgt aber ferner, vermöge der herrschenden Bedeutung der wirthschaftlichen Factoren in allem persönlichen Leben, daß Natur und Princip jeder Verfassung überhaupt gerade in der Finanzverfassung jedes Staats ihren klarsten und nachweisbarsten Ausdruck finden. Daher wird den Kern aller Geschichte des Finanzwesens stets gerade vermöge der Geschichte seiner Finanzverfassung das Verständniß derjenigen Factoren bilden, die ihrerseits jede Gestalt der Staatsverfassung überhaupt bestimmen und beherrschen. Dies nun ist hier zwar nicht zu verfolgen, wohl aber zeigt es uns, daß der Begriff der selbständig gedachten Finanzverfassung stets die Grundlage für alles Verständniß des ganzen Finanzwesens und seiner Finanzwissenschaft sein muß. In diesem Sinne stellen wir die systematische Entwickelung desselben an die Spitze des Folgenden.

Indem wir dabei den europäischen Begriff der Verfassung im Geiste unsers Jahrhunderts als für jede nationale Verfassung gültig voraussetzen, ergibt sich, daß jede Finanzverfassung im Unterschiede von der folgenden Finanzverwaltung als bestimmte Gestaltung der erstern dieselben drei Elemente haben muß, auf welchen alle Verfassung beruht. Das erste dieser Elemente ist demnach die Gesetzgebung im Finanzwesen, das zweite ist die vollziehende Gewalt als der Organismus des letztern, das dritte ist dann das verfassungsmäßige Verwaltungsrecht als Erscheinung des allgemeinen Princips desselben im Finanzwesen.

Wir haben uns erlaubt, diese Auffassung hier etwas näher zu begründen, weil auf ihrer Ausführung der wesentliche Unterschied in der systematischen Grundlage der vorliegenden neuen Arbeit von den frühern Ausgaben liegt. Wir glauben dabei, daß die Richtigkeit dieses Systems von dem jetzt folgenden Inhalte sich fast von selbst beweisen wird.

Wenn man sich dabei nun den historischen Entwickelungsgang des Finanzwesens im Ganzen denkt, so ist es klar, daß jene Verfassungsgeschichte desselben eben von jenen drei Momenten und ihre Gestaltung in den verschiedenen Epochen ihren concreten

Digitized by Google

Inhalt empfängt. Wir kennen nun freilich nur noch wenig von der Geschichte; aber es ist schon jetzt nicht mehr möglich, diese einzelnen Theile ganz ohne innige Beziehung zu derselben zu behandeln. Das, was unsere Arbeit dafür thun kann, wird daher in ihren einzelnen Abtheilungen zu suchen sein.

Erstes Hauptstück.

Die Finanzgesetzgebung und das Budget.

Begriff und Princip des Finanzgesetzes.

Wenn wir nun, im Gegensatz zur Finanzgesetzgebung der absoluten Monarchie, in welcher der persönliche Wille des Oberhauptes die ganze Gesetzgebung bildete und Gesetz und Verordnung in sich verschmolz, und im Unterschied von der ständischen Finanzgesetzgebung, in welcher die Stände vermöge ihrer historischen Rechte zwar über ihre eigenen Steuern, aber nicht über das finanzielle Einkommen ihre Beschlüsse faßten, von der verfassungsmäßigen Finanzgesetzgebung reden, so setzen wir als bekannt voraus, was unter der constitutionellen Ordnung und dem Rechte der gesetzgebenden Gewalt zu verstehen ist. Ebenso nehmen wir den Gang durch welchen sich das Gesetz bildet, mit dem Vorschlag oder der Initiative der Regierung, der Berathung und dem Beschluß der gesetzgebenden Körper, und der Sanction durch das Staatsoberhaupt, mag man nun die letztern mit Rousseau unklar in der Erhebung der volonté de tous zur volonté générale oder mit Laband in der neuen Gestalt des nur absolutistisch verständlichen Gesetzesbefehls, oder in der bloßen Publicationspflicht eines Präsidenten suchen, worüber wir hier nicht zu streiten haben, als bekannt an. Damit steht der Begriff des Gesetzes in seinem Unterschiede von Verordnung, Verfügung u. s. w. fest. Wir dürfen uns an diesem Orte auf keine der Fragen, die hier entstehen, einlassen.

Allein das Entscheidende ist, daß aus diesem Begriff des verfassungsmäßigen Gesetzes das entstehende Rechtsprincip alles

Digitized by Google

Finanzwesens der constitutionellen Verfassung hervorgeht, welches zuletzt alle folgenden Sätze beherrscht. In jeder verfassungsmäßigen Staatsordnung ist danach niemand zu einer Leistung an den Staat rechtlich verbunden, wenn diese Leistung nicht durch ein verfassungsmäßiges Gesetz bestimmt ist. Was dabei das Verordnungswesen gegenüber dem Gesetze zu thun hat, gehört dann der Lehre von der vollziehenden Gewalt im Finanzwesen.

So einfach dieser Grundsatz scheint, so ist dennoch die in ihm gegebene Verbindung mit den letzten Principien der Verfassung von entscheidender Bedeutung. Es ist aber nothwendig, sich darüber Rechenschaft abzulegen, weil erst dadurch das wichtige und zugleich historische Verhältniß zwischen den Forderungen der Finanzwissenschaft und dem Finanzrecht unserer Zeit klar wird.

Wir unsererseits müssen uns darauf beschränken, diese letzten Principien der Verfassungsmäßigkeit an sich mit denen der Finanzverfassung in ihrer einfachsten Form darzulegen.

Es folgt nämlich aus dem Wesen aller verfassungsmäßigen Gesetzgebung für diejenige des Finanzwesens zuerst, daß es kein Privilegium oder Sonderrecht eines Einzelnen in Bezug auf die Leistungen an den Staat geben kann, das nicht gesetzmäßig anerkannt ist; daß aber gesetzmäßig solche Vorrechte durch die Verfassung allerdings theils historisch anerkannt sein, theils neu verliehen werden können.

Die Anwendung dieses Princips auf das Hauptgebot in welchem es zur Geltung kommt, das Steuerwesen, bezeichnen wir gewöhnlich als das der Allgemeinheit der Steuer. Es ist dabei jedoch klar, daß es auch auf andern Gebieten, namentlich Regalien und Gebühren, solche gesetzliche Vorrechte gebe, und durch diese das Princip der Allgemeinheit auch des Gebührenwesens, das nicht minder in der Verfassungsmäßigkeit des Finanzgesetzes liegt, modificirt wird, obgleich man dasselbe mit der Nichtberücksichtigung des Gebührenwesens im Steuerwesen überhaupt noch immer vergißt.

Es folgt ferner aus demselben Princip, daß wie das Recht zur Theilnahme an der Bildung des Gesetzes, so auch die Pflicht zum Beitrag für die Verwirklichung desselben grundsätzlich eine gleiche sein soll. Die Gleichheit des Stimmrechts wird im ver-

Digitized by Google

fassungsmäßigen Finanzwesen zur Gleichheit der Steuer- und Gebührenpflicht. Daß dabei die Gleichheit der Leistung in ihrem materiellen Betrage zur Ungleichheit derselben werden muß, und daß und wie diese principielle Gleichheit somit durch die Ungleichheit des Einkommens zur Ungleichheit in dem Maße der Leistung werden muß, ergibt dann die weitere Entwickelung der Finanzwissenschaft.

Fassen wir daher das Gesagte zusammen, so ergeben sich kurz die drei Principien des verfassungsmäßigen Finanzgesetzes als das Princip der Gesetzmäßigkeit jeder Anforderung des Staats an den Einzelnen, das Princip der Allgemeinheit der Leistungspflicht, die nur durch ein Sondergesetz gemindert werden kann, und das der Gleichheit in der Leistung, die durch die nach der Verschiedenheit des Einkommens als Verschiedenheit in dem Maße derselben sich verwirklicht. Und dabei wird es nun zugleich klar sein, daß jede Beschränkung dieser Principien auf die Steuern oder die alte Vorstellung, daß wir es hier nur mit den bekannten „Steuerprincipien" zu thun haben, nicht mehr richtig ist. Jene Principien gelten gleichmäßig für alle Leistungen an den Staat, finanziell daher auch für Regalien und Gebühren, und für alle folgt, daß jede Ausnahme von diesen Grundsätzen selbst wieder nur durch ein verfassungsmäßiges Gesetz allgemein festgestellt, oder aber unter Verantwortlichkeit der Regierung in einzelnen Fällen durch eine Verordnung der letztern gewährt werden kann.

Wie es daher solche Ausnahmen für einzelne Fälle nicht durch ein Gesetz, sondern nur durch Verordnungen geben soll, so sollen dagegen auch keine allgemeinen Ausnahmen, namentlich im Regalien- und Gebührenwesen (Portofreiheit, Gebührenfreiheit u. s. w.) durch die Verordnungsgewalt des Finanzministeriums gegeben werden. Obwol wir darüber keine besondern Bestimmungen in den verschiedenen Constitutionen oder Finanzgesetzgebungen finden, müssen doch die obigen Sätze als die verfassungsmäßigen Consequenzen des Begriffs vom Finanzgesetze anerkannt werden.

Es folgt nun von selbst, daß diese Grundsätze des gesetzlichen Finanzwesens nicht blos für die Einnahmen, sondern auch für die Ausgaben des Staats gelten, und daß eben in dieser allge-

Digitized by Google

meinen Geltung derselben dasjenige liegt, aus welchem sich die besondern Consequenzen des Folgenden entwickeln.

Denn an diesen Begriff des Finanzgesetzes schließt sich nun das, was wir die Grundlagen des allgemeinen Systems der Finanzgesetzgebung nennen, und das uns zu dem wichtigsten Gebiet derselben, dem Budget, hinüberführt.

Es ist hier nicht der Ort, wo wir darauf hinweisen dürfen, daß zuerst die obigen Begriffe durchaus nicht bloße Steuerprincipien sind, wie man sie gewöhnlich auffaßt, sondern verfassungsmäßige Principien für alle Finanzwirthschaft bilden. Dabei nun dürfen wir zugleich hervorheben, daß die bisherige Tradition, nach welcher jene Principien Adam Smith (als seine Steuerprincipien) angehören, nur durch die Nichtbeachtung der deutschen Literatur über das Steuerwesen im 17. Jahrhundert entstehen konnte. Wir haben das wenigstens wol in der Hauptsache in Schanz („Finanz-Archiv", Thl. 1) nachgewiesen. Es steht jetzt fest, daß alle Principien der gesammten verfassungsmäßigen Finanzgesetzgebung und selbst die der verfassungsmäßigen Finanzverwaltung mit ihrer principiellen Zurückführung auf das Einkommen als Grundlage und Maß aller Besteuerung bereits seit Besold, Klock und Conring für die deutsche Wissenschaft mit einer Gründlichkeit und Genauigkeit aufgestellt und bearbeitet worden sind, die selbst für unsere Zeit als Muster gelten können. Wenn die großen Leistungen dieser Männer und der aus ihnen hervorgehenden finanzwissenschaftlichen deutschen Schule des 17. Jahrhunderts später vergessen worden sind, so lag das an zwei Dingen. Zuerst daran, daß sie unter dem damals vollständig motivirten Ausdruck der ständischen Steuerbewilligung in der That das Princip der verfassungsmäßigen Steuergesetzgebung als eines historischen und zugleich abstract begründeten Rechts der Völker gegenüber der Staatsgewalt vertraten, was dann in der Epoche des Finanzwesens der absoluten Monarchie im 18. Jahrhundert stillschweigend beiseitegeschoben ward; dann aber darin, daß die ganze Literatur des 17. Jahrhunderts nur eine lateinische war, und daher im 18. Jahrhundert mit dem Siege der deutschen Sprache sowol dem Volksbewußtsein als der Wissenschaft entfremdet ward. Alles, was Adam Smith über die sogenannten letzten Principien des Steuerwesens gesagt hat und was man als seine wissenschaftliche That zu preisen sich gewöhnt hat, ist daher ein ursprünglich deutscher Gedanke; und bei ihm können wir noch jetzt lernen. Der Smith'sche Grundsatz der billigen Steuererhebung gehört dabei überhaupt nicht der Steuergesetzgebung, sondern nur der Steuerverwaltung. Ebenso wesentlich ist der tiefe Unterschied der deutschen von dieser englischen Steuerlehre. Denn während die letztere die volkswirthschaftliche Seite des Steuerwesens in jenen Principien zu Grunde legt,

Digitized by Google

hat nur die erstere den Gedanken festgehalten und wissenschaftlich entwickelt, daß es nicht blos Steuern und Besteuerung, sondern auch ein selbständiges Steuer- und Besteuerungsrecht gebe; und daß man die deutschen wissenschaftlichen Ahnen aller Finanzlehre überhaupt vergaß, ist der Grund dafür, daß sich seit Adam Smith auch die ganze öffentliche Rechtslehre der neuern gesammten Finanzwissenschaft Deutschlands in einem Grade entfremdet hat, den man gerade im 19. Jahrhundert kaum für möglich halten sollte. Hierin liegt der größte Mangel in der großartigen Arbeit Rau's, und Wagner mit seiner nicht minder großartigen Fortführung der Rau'schen Leistung hat denselben nicht zu bessern gewußt. Wir aber halten fest, daß auch das Finanzwesen ohne elementare juristische Grundlagen für die Zukunft ebenso wenig endgültig behandelt oder blos durch nationalökonomische Gesichtspunkte verstanden werden kann, als im 17. Jahrhundert. Dabei muß freilich festgehalten werden, daß sich die ganze Rechtslehre der öffentlichen Leistungen jener deutschen des 17. Jahrhunderts zuletzt neben dem Rechte des Dominium Principis nur auf die directen Steuern bezog, während sie die indirecten Steuern nur berührt und den eigentlichen Staatscredit noch nicht kennt. Adam Smith hat das erstere in seinen „höchsten Principien" nicht aufgenommen; von einer Verfassungsmäßigkeit der Regalien und Gebühren ahnt er noch nichts; was für ihn keine Nationalökonomie ist, ist auch keine Finanzwissenschaft. Auch hier muß unsere Zeit streben, ihre so viel schwerere Aufgabe muthig zu übernehmen!

Begriff und Inhalt des Systems der Finanzgesetze.

Einnahms- und Ausgabsgesetze und ihr Recht.

Aus dem an sich einfachen Begriff des Finanzgesetzes entsteht nun das System, indem das Object der Finanzgesetzgebung selbst kein einfaches ist und daher eine Verschiedenheit der Finanzgesetze fordert. Dieses Object ist das wirthschaftliche Leben des Einzelnen, aus welchem sich das des Staats vermöge seiner Gesetze bildet, und das daher so viele verschiedene Gesetze über die Leistungen der Einzelnen an den Staat enthalten muß, als es überhaupt Ungleichheiten und Arten des Einkommens des Einzelnen einerseits und Verwaltungsaufgaben des Staats andererseits gibt. Auf diese Weise entsteht eine an sich ganz unbeschränkte, in Umfang, Gegenstand und Vorschriften aller Art verschiedene Zahl von gesetzlich gültigen Bestimmungen über das ganze Finanzwesen, dessen genaue und für die Finanzverwaltung

Digitized by Google

ganz unentbehrliche Aufzeichnung die „Finanzgesetzkunde" bildet, die sich wieder in die der Gesetze und Verordnungen zu scheiden hat, wie wir oben angedeutet haben.

In diese wirklich großartige Mannichfaltigkeit bringt nun zunächst der Gedanke die Einheit hinein, daß alle diese gesetzlichen Bestimmungen doch sowol in ihrem Object, dem wirthschaftlichen Leben des Volkes, als in ihrem Subject, dem wirthschaftlichen Leben des Staats auf dem beiden gemeinsamen Begriffe der Wirthschaft an sich beruhen.

Nun sind die drei Elemente aller Wirthschaft bekannt. In ihr wird aus der Gütererzeugung die Einnahme, aus der Verzehrung die Ausgabe, aus dem Verhältniß zwischen beiden, auf welchem alle Reproduction und Kapitalbildung beruht, der Wirthschaftsplan, der im Haushalt zum rechnungsmäßigen Abschluß kommt.

Wenn daher alle Finanzwirthschaft auf gesetzlichen Bestimmungen im obigen Sinne beruht, so ergibt sich zunächst die formale Ordnung aller Finanzgesetzgebung nach den obigen drei Kategorien. Nun haben diese Gesetze eine sehr verschiedene Function, und wir werden daher in derselben nothwendig zuerst unterscheiden zwischen den ersten beiden Arten von Finanzgesetzen, welche sich entweder auf die Einnahmen des Staats für sich beziehen, oder welche die Ausgaben des Staats für sich bestimmen. So entstehen zuerst die beiden, wir sagen unbedenklich elementaren Gruppen in aller Finanzgesetzgebung, die Einnahms- und die Ausgabsgesetze.

Natürlich nun enthält der Begriff jeder Wirthschaft zugleich eine Beziehung jeder Einnahme zur Ausgabe, und umgekehrt. Allein diese Beziehung, die zwar im Wesen der Sache liegt, kommt im Staatsleben wieder selbständig zur Erscheinung, und damit entsteht die dritte große Kategorie der Finanzgesetzgebung, diejenige, in welcher die Einnahmen mit den Ausgaben in ihre staatswirthschaftliche und zugleich finanzielle Verbindung gebracht werden, und die wir als das „Staatsbudget" sofort besonders behandeln.

Nun würden wir über das, was wir im obigen Sinne die specifischen Einnahms- und Ausgabsgesetze nennen, hier nicht weiter reden, da dieselben in der That fast nur als formale wirth-

Digitized by Google

schaftliche Kategorien erscheinen, die keiner Erklärung bedürfen. Allein die besondere Natur derselben ist so wichtig, daß sie neben ihrer wirthschaftlichen Bedeutung zugleich eine hochwichtige öffentlich-rechtliche haben. Diese nun fordert eine wenn auch noch so kurze rechtliche Betrachtung.

a) Einnahmsgesetze.

Unter den Einnahmsgesetzen verstehen wir nämlich diejenigen, welche ohne alle Berücksichtigung des Zweckes, zu welchem die aus ihnen entspringende Einnahme verwendet wird, dem Staate eine Einnahme schaffen. Gewöhnlich denkt man sich alle diese Gesetze nur gegenüber dem Bedürfniß des Staats. Allein es ist nicht die bloße Deckung des letztern, durch welche diese Art der Finanzgesetze ihre eigentliche Bedeutung empfängt. Man muß vielmehr innerhalb derselben zwei Grenzen aufstellen, über die man sich selbst da, wo beide ineinandergreifen, stets Rechenschaft ablegen soll.

Der erste Zweck aller Finanzgesetze ist allerdings stets die Herstellung der finanziellen Mittel für den Staatsbedarf. Es ist nun natürlich, daß die Gesetze, welche diese Aufgabe haben, die Natur der letztern annehmen, und theils dauernde und regelmäßige, theils aber auch wie neue Bedürfnisse des Staats auftreten, neue Gesetzgebungen enthalten. Man kann dieselben in diesem Sinne die eigentlichen Einnahmsgesetze nennen. Allein die zweite Aufgabe derselben bleibt immer, das richtige volkswirthschaftliche Verhältniß der Forderung des Staats zu den Quellen der Einnahme der Einzelwirthschaft herzustellen. Werden sich nun die letztern beständig ändern und neu vertheilen, so verbindet sich mit jedem Gesetze über die Einnahme zugleich die Frage nach eben diesem Verhältniß, und so entstehen aus den eigentlichen Einnahmsgesetzen die Reformgesetze für die Staatseinnahmen überhaupt. Nun liegt es allerdings im Wesen der neuern Staatsentwickelung, daß die Einnahmen desselben in überwiegendem Maße Steuern, die Einnahms- und Reformgesetze daher auch wesentlich Steuergesetze sind. Daraus denn ist die verbreitete Meinung entstanden, daß die Reformen des Einnahmswesens in der Finanzwirthschaft eigentlich nur in den Steuerreformen bestehen. Die Finanzwissenschaft ihrerseits

Digitized by Google

hat jedoch festzuhalten, daß die übrigen Quellen der Staatseinnahme nicht nur das gleiche Recht und die gleiche Bestimmung mit der Steuer haben, sondern daß auch jede Reform der Steuer in Grund und Folge nicht zu Ende gedacht werden kann, wenn sie nicht in ihrer causalen Verbindung mit den übrigen Einnahmsgesetzen gedacht wird. Es wird zu oft gegen diese erste Forderung der Finanzwissenschaft gefehlt, als daß man nicht nachdrücklich auf den ersten Grundsatz für alle Besprechungen von Steuerreformen hinweisen sollte, daß jede Reform, so wie sie das Einnahmsergebniß der betreffenden Einnahmsquelle für den Staat ändert, stets, ja unabweisbar entweder zu der Erhöhung oder zu der Verminderung einer andern Einnahmsquelle wird. Es wird fast nie möglich sein, irgendeine Reformgesetzgebung über irgendeinen Theil der Staatseinnahmen zu denken, die nicht den ersten oder den letzten Erfolg hätte, und in sehr vielen Fällen ist es geradezu so, daß die Reform der einen Einnahmsquelle wesentlich wegen der Reformbedürftigkeit einer andern, scheinbar gar nicht damit in Verbindung stehenden zweiten zum Gesetz erhoben wird. Daher ist es zwar stets werthvoll, aber für die Einheit des Finanzwesens auch stets einseitig, bei den Reformplänen für die Einnahmsgesetze aus den Steuern eben nur an jede einzelne Steuer für sich zu denken, mehr aber noch, zu vergessen, daß die Reformen der Steuern schließlich auf die der Finanzverwaltung der Regalien, Gebühren der Staatsgüter und der Staatsschulden ihren gewichtigen Einfluß haben. Es scheint dies einleuchtend. Und dieses Verständniß der Wechselwirkung der Reformgesetze für jeden einzelnen Theil der Staatseinnahmen auf alle andern und umgekehrt ist es, bei welchem nun im Unterschied von den bloßen Finanzreformen die Finanzpolitik beginnt, von der allerdings die Steuerpolitik wieder einen hervorragenden Theil bildet.

Die rechtliche Seite dieser Elemente der Einnahmsgesetze erscheint nun in der für das Budget so wichtigen Frage, ob die ihrer Natur nach dauernden Einnahmsgesetze Gegenstand der jährlichen Budgetgesetzgebung werden sollen — oder, was man gewöhnlich ganz übersieht, ob sie überhaupt auch wirklich Gegenstand derselben sind. Darauf werden wir unten zurückkommen müssen.

Digitized by Google

b) Ausgabsgesetze.

Unter den reinen Ausgabsgesetzen verstehen wir nun diejenigen, in welchen Ausgaben ohne Rücksicht auf eine dieselben deckende Einnahme gesetzlich vorgeschrieben werden. Man ist allerdings gewöhnt, sich dieselben stets in Verbindung mit der letztern zu denken. Allein diese Verbindung ist in der That weit häufiger nicht vorhanden, als man sich vorstellt. Man muß zu dem Ende unterscheiden.

Alle neuen Ausgabsgesetze scheiden sich nämlich in zwei Gruppen.

Die erste enthält diejenigen, welche wir unter dem allgemeinen Namen der Credite bezeichnen. Jeder Credit enthält die Bewilligung eines bestimmten Betrags für eine Verwaltungsaufgabe, bei welcher die Verwendung des letztern dem Ermessen und der Verantwortlichkeit der Regierung überlassen wird. In diesem Sinne kann ein Credit ins Budget aufgenommen, er kann aber auch speciell angesucht und zugestanden werden. In ihm ist damit die Verfügung über eine bestimmte Summe enthalten, für deren Beschaffung kein Einnahmsgesetz vorliegt, die also durch die Finanzverwaltung und nicht durch die Finanzgesetzgebung herbeigeschafft werden muß. Jeder Credit ist daher nur in seiner ganzen Summe Gegenstand des Gesetzes, in der einzelnen Verwendung desselben dagegen Gegenstand der Verordnung und Verfügung, der Regel nach wird derselbe dann ein eigenes Einnahmsgesetz hervorrufen, nothwendig ist dasselbe jedoch nicht. Die Arten der Credite beruhen deshalb nicht auf ihrer verschiedenen Natur, sondern auf der Verschiedenheit ihrer Veranlassung. Wie daher jedes Einnahmsgesetz zuerst durch sein Ergebniß im Budget erscheint, so tritt jeder Credit als reines Ausgabsgesetz erst durch seine Verwendung in dasselbe hinein und bildet damit stets einen Theil der Staatsabrechnung; aber als bloßer Credit — d. i. ohne Beziehung auf seine Deckung — erscheint er niemals in dem Staatsvoranschlag. Es ist klar, wie jeder Credit als reines Ausgabsgesetz daher auch von jedem verfassungsmäßigen Finanzwesen soviel als möglich vermieden wird.

Die zweite Gruppe der Ausgabsgesetze kann man recht wohl die indirecten nennen. Dieselben entstehen da, wo irgendein

Digitized by Google

Verwaltungsgesetz beschlossen wird, welches Ausgaben nach sich zieht, die das betreffende Verwaltungsgesetz weder hat berechnen und besonders bestimmen wollen noch können. Wo das der Fall ist, entsteht dasselbe Verhältniß wie bei den Crediten. Die Finanzverwaltung hat die nothwendige Summe durch Verordnungen und Verfügungen zu beschaffen und kann auch hier die Verwendung nicht in den Voranschlag einstellen, sondern muß es der Genehmigung (s. unten) unterbreiten. Es folgt aber ebendeshalb, daß bei allen Vorschlägen für Verwaltungsgesetze, welche finanzielle Leistungen fordern, die Finanzverwaltung nicht blos gehört werden, sondern daß ihre Stimme negativ entscheidend sein muß; und die Consequenz, obwol sie von keiner Verfassung ausdrücklich aufgestellt ist, liegt nahe, daß überhaupt kein auf finanzielle Leistungen basirter Gesetzvorschlag eingebracht werden kann, solange das Finanzministerium *nicht seine Zustimmung* dazu gegeben hat, was umgekehrt für die Finanzgesetzgebung nicht der Fall ist. Hier ist daher das Gebiet, auf welchem die Finanzen nicht etwa blos im allgemeinen ihren Kampf mit der Verwaltung eröffnen, sondern auf welchem sie ihre eigentliche Function im Verwaltungsleben des Staats zeigen, *das Maß des Erreichbaren* zu bestimmen. Und damit verbindet sich nun, vermöge dieses Princips, das ganze Ausgabswesen wieder mit seiner ersten Bedingung, dem Einnahmswesen der Finanzen, der *Wirthschaftsplan* entsteht und mit ihm die eigentlich wirthschaftliche Gesetzgebung im Finanzwesen.

Um die Einheit der Darstellung nicht zu stören, verweisen wir für das Positive auf das, was wir bei der Lehre vom Budget zu sagen haben.

Das Wirthschaftsgesetz des Staats, die Lehre vom Budget.

Begriff und allgemeine Entwickelung des Budgets.

Nach dem Obigen ist es nun klar, was wir unter dem Wesen des *Wirthschaftsgesetzes des Staats* oder unter dem *Budget* zu verstehen haben.

Das Wirthschaftsgesetz des Staats ist nicht dasjenige, welches überhaupt auf gesetzlichem Wege die wirthschaftlichen Verhältnisse des Staatsfinanzwesens bestimmt, sondern es ist dasjenige Gesetz,

Digitized by Google

welches alle vermöge der Einnahmsgesetze dem Finanzwesen gehörenden Einnahmen mit allen durch die Verwaltung des Staats nothwendigen Ausgaben formell als eine Einheit zusammenfaßt, und deshalb dem Inhalte nach das Bedingtsein aller Ausgaben durch die Einnahmen ziffermäßig auf Geldeinheiten reducirt, zunächst darstellt, dann zum Gegenstand der gesetzgebenden Gewalt macht, und endlich durch die Sanction des Staatsoberhauptes das Staatswirthschaftsgesetz erzeugt.

Es ist klar, daß somit jedes Staatswirthschaftsgesetz genau nach derselben verfassungsmäßigen Ordnung zu Stande kommt, die für jedes andere Gesetz gilt. Die Finanzwissenschaft hat demgemäß hier nicht blos den Begriff, sondern auch das geltende Recht der Gesetzgebung als bekannt vorauszusetzen.

Nur muß sie dabei die beiden Punkte festhalten, die für jede richtige Beurtheilung entscheidend werden.

Der erste bildet die Grundlage der Geschichte des Finanzwesens, die zuletzt immer in der des Staatswirthschaftsgesetzes ihren Hauptausdruck findet; der zweite enthält das Bild der keineswegs geringen Verschiedenheiten, welche in den verschiedenen Staaten Europas für dieses Staatswirthschaftsgesetz als Budget gelten.

Beide beruhen gemeinsam darauf, daß die Besonderheit wie die Entwickelung des Budgets nicht durch die Einnahmen und Ausgaben, sondern durch die Gestalt und den Charakter der Verfassungen im weitesten Sinne bestimmt werden.

Lassen wir nun für die Geschichte des Budgets die Alte Welt hier beiseite, so scheidet sich die Entwickelung des Staatswirthschaftsgesetzes in drei Hauptabschnitte, welche bereits in der allgemeinen Geschichte des europäischen Finanzwesens gegeben sind.

Die erste Periode ist die, in der es noch gar kein selbständiges Finanzwesen des Staats gibt, sondern nur eine königliche Finanzverwaltung des besondern königlichen Einkommens aus dem Dominium Principis, den Regalien und Vectigalien, ohne ein Steuerwesen. Hier gibt es daher auch kein Budget, sondern nur eine rein königliche Wirthschaftsrechnung; der persönliche Wille des Monarchen bestimmt, natürlich auf Grundlage der Rechnungen seiner Kammer, allein den Haushalt der Krone;

Digitized by Google

auch dann noch, als bereits die Stände derselben zur eigenen Verwaltung ihre freien Beden als Subsidien bewilligen.

Die zweite Periode beginnt da, wo die Monarchie anfängt, auf Grundlage ihrer Souveränetät die Steuern einzuführen, dadurch den Haushalt der Krone mit dem Einkommen des Staats zu einer Einheit zu verschmelzen und so das zu ergänzen, was wir die eigentliche oder Staats-Finanzwirthschaft nennen. Auch in dieser Finanzwirthschaft gibt es noch kein Staatswirthschaftsgesetz, sondern nur noch Einnahmsgesetze, welche lange Zeit allerdings als ständische Steuerbewilligungen erscheinen, dann aber von der absoluten Monarchie einseitig erlassen werden, ohne daß es daneben Ausgabsgesetze oder eine Controle über die Verwendung der Einnahmen gäbe. Ausgabsgesetze gibt es nicht; an ihrer Stelle steht der persönliche Wille des Monarchen, der über jede Ausgabe verfügt. Anstatt des Budgets erscheint daher hier das von dem bereits bestehenden Finanzorganismus geleitete Finanzrechnungswesen, aber es hängt dabei wieder ganz von dem persönlichen Willen und dem wirthschaftlichen Verständniß des Monarchen ab, ob und wie dieses Finanzrechnungswesen zu einem Finanzplan führt, und ob und wieweit dieser Finanzplan mit seinem rein rechnungsmäßigen Verhältniß zwischen Einnahmen und Ausgaben, für welche ja kein anderes Gesetz besteht als der Wille des absoluten Monarchen überhaupt, innegehalten wird.

Die dritte Periode ist nun die verfassungsmäßige, in welcher also nicht blos die Einnahms- und Ausgabsgesetze und Verordnungen für sich, sondern eben das Bedingtsein der Ausgaben durch die Einnahmen und der Finanzplan zum Gegenstand der verfassungsmäßigen Gesetzgebung gemacht werden.

Damit dann wird auch dieses Staatswirthschaftsgesetz die Besonderheit der Verfassung jedes einzelnen Staats empfangen; oder, jeder einzelne Staat hat sein Budgetrecht als Theil seiner Verfassung und dieses Recht wird sich dann in allen einzelnen Punkten beständig als Consequenz aller derjenigen, theils organischen, theils historischen Factoren ergeben, welche eben jene Verfassungsbildung beherrschen.

Allein die große Gemeinschaft des europäischen Lebens erzeugt nun auch auf diesem Gebiete der Gesetzgebung wie auf

Digitized by Google

allen andern dasjenige, was eben aus der Finanzwissenschaft an sich die Wissenschaft der europäischen Staatswirthschaft macht.

Der innige Zusammenhang zwischen Verfassung und Finanzwesen bringt es nämlich hervor, daß, wie die Grundzüge der erstern, so auch die der letztern trotz der nationalen und historischen Verschiedenheit im wesentlichen sich gleichartig gestalten, obwol der Proceß, der das hervorbringt, nicht blos länger als ein Jahrhundert dauert, sondern selbst wieder in jedem Lande verschieden ist. Und es ist von großem Interesse, zu sehen, wie es gerade diese Verschiedenheit ist, welche die Wissenschaft des 19. Jahrhunderts dazu gebracht hat, die Gleichartigkeit in allem Budgetwesen Europas zu erkennen. Das hat die Geschichte der Finanzwissenschaft an sich zu einem Theile der Geschichte Europas gemacht; denn die Kenntniß dieses Budgetwesens des einen Landes ist dadurch zur Lehre und zum Beispiel für das andere geworden. Allein die nächste Folge davon ist allerdings, daß diese Finanzwissenschaft dadurch gezwungen wird, dasjenige zu suchen und aufzustellen, was wir die festen Kategorien der Lehre vom Budget nennen müssen. Dieselben haben aber für jeden, der sie objectiv betrachtet, den großen Werth, daß sie die specielle Natur, die Mängel und die Vorzüge des eigenen Budgetwesens beurtheilen lehren. Eben diese — und jetzt können wir sagen europäische — Budgetlehre wird dadurch zum Maßstab für das Verständniß aller einzelnen Budgetordnungen, die sich und wesentlich durch Einfluß der europäischen Entwickelung fast mit jedem Jahrzehnt gleichartiger gestalten.

Es muß uns erlaubt sein, ohne auf Einzelnes einzugehen, schon hier unsere Ansicht über die bisherige theoretische Behandlung des Budgetwesens auszusprechen, weil die folgende Darstellung nicht blos von der Ordnung, ja von der theoretischen Grundauffassung unserer frühern Auflagen, sondern auch derjenigen der übrigen Literatur für die ganze theoretische Darstellung so wesentlich verschieden ist, daß wir wenigstens den Gesichtspunkt angeben müssen, von dem wir ausgehen.

Alle vorliegenden Darstellungen, deren Werth übrigens als Grundlage jeder einzelnen Behandlung man nicht hoch genug anschlagen kann, fassen unter dem Namen des Budgets nicht blos die staatswirthschaftliche Gesetzgebung, sondern auch die Vollziehung derselben, und fast immer in unmittelbarer Verschmelzung mit der Verantwortlichkeit der vollziehenden Gewalt als ein Ganzes zusammen, sodaß dieses Budget als eine auch formale Einheit von Be-

Digitized by Google

stimmungen, Uebungen, Functionen und Rechten erscheint, in welcher dann jeder einzelne Theil mit seiner speciellen Organisation, seiner Function und seinem Rechtsverhältniß nicht zur Geltung gelangt. Man kann auf diesem Wege das Budgetwesen eines einzelnen Staats allerdings sehr wohl darstellen, um so mehr, als sich nur verhältnißmäßig wenige Rechtsordnungen gerade für die einzelnen Momente herausgebildet haben, die man als Einheit unter dem „Budget" aufgelöst zusammenfaßt. In dem Folgenden ist nun der — erste — Versuch gemacht, das ganze Gebiet in diese seine Momente aufzulösen, indem wir jedes derselben in demjenigen zu betrachten suchen, was wir seine Stellung und Function im Ganzen des Budgets nennen. Die Grundlage dafür bleibt, daß wir wie im organischen Staatsbegriff überhaupt, auch in der Budgetlehre nunmehr die eigentliche Gesetzgebung und ihr System auf das bestimmteste von der Vollziehung scheiden, und dieser wieder das ganze System der Verantwortlichkeit und Haftung als das verfassungsmäßige Verwaltungsrecht zur Seite stellen. Was wir daher jetzt behandeln, läßt alle Vollziehung und vor allem alle Verantwortlichkeit der Finanzverwaltung strenge zur Seite, und faßt das Budget rein als die Gesetzgebung für die Staatswirthschaft auf, und zwar in der Weise, daß wir die allgemeinen Kategorien aller Gesetzgebung in ihrer, durch die Natur der Staatswirthschaft gegebenen, und erst zuletzt im Budget als Einheit und Abschluß eines großen, von allen andern Gestaltungen der legislativen Thätigkeit verschiedenen gesetzgeberischen Processes auffassen, dessen Princip nicht in dem Gedanken besteht, die einzelnen Momente desselben descriptiv nebeneinanderzustellen, sondern vielmehr zu zeigen, daß sie sich gegenseitig erzeugen und bedingen. Wenn es gelingt, gerade dieses, wir sagen unbedenklich organische Wesen des Budgets klar zu legen, so würden wir glauben, unsere Gedanken zum Ausdruck gebracht zu haben.

Das Budget als Gesetz.

Ist demgemäß das Budget das Staatswirthschaftsgesetz, welches eben die große Gegenseitigkeit zwischen den wirthschaftlichen und den ethischen Factoren des Staats auf jedem Punkte des letztern durch den organischen Willen der Gemeinschaft feststellt, so ergibt sich, daß es schon seinem Begriffe nach die drei Momente eines jeden Processes der Legislatur enthalten muß. Wir bezeichnen dieselben am kürzesten und faßbarsten als die Initiative der Regierung, den Beschluß der Vertretung und die Sanction des Staatsoberhauptes. Diese drei Momente setzt die Finanzwissenschaft für ihre Lehre vom Budget als bekannt voraus.

Digitized by Google

Allein da nun in dem Budget dasjenige Gesetz aller persönlichen Entwickelung zum Ausdruck kommt, nach welchem das wirthschaftliche Leben die materielle Bedingung und damit das Maß alles Geistigen wird, so umfaßt dieses Budget auch nicht etwa wie die Einnahms- und Ausgabsgesetze blos einzelne bestimmte Verhältnisse und Aufgaben des Staats, sondern das gesammte Leben desselben mit dem wirthschaftlichen Bedingtsein aller seiner Gebiete. Damit wird das Budget, das somit auf jedem seiner einzelnen Punkte das Ganze enthält, und dasselbe auf ziffermäßige Geldeinheiten zurückgeführt zu einem großen, durch den Willen des Staats bestimmten wirthschaftlichen Plan. Vermöge dieser seiner Wichtigkeit für die Gesammtheit des Staats wie für jeden Theil desselben muß nun in ihm jedes einzelne Moment innerhalb dieses Theiles der Gesetzgebung zu einer Klarheit und Ausbildung gelangen, die bei keinem andern Gesetze in diesem Grade nothwendig und vorhanden ist. Denn da dieses Staatswirthschaftsgesetz auf der einen Seite mit seinen Anforderungen auf das tiefste in die Wirthschaft und Kapitalbildung der einzelnen Persönlichkeit eingreift, auf der andern aber mit seinen Bestimmungen zu Bedingung und Maß jeder Thätigkeit des Staats nach innen wie nach außen wird, so hat es sich auch historisch von jeher ergeben, daß die möglichst bestimmte Entwickelung der Rechtsordnung gerade in dieser staatswirthschaftlichen Gesetzgebung als das entscheidende Kriterium für das gesammte verfassungsmäßige Recht mit mehr oder weniger Klarheit von dem Anfang aller Verfassung an als Grundlage und Hauptausdruck dieser Verfassung selber anerkannt worden ist. Es ist darum die, für unsern Gedanken über den Staat jetzt unzweifelhafte Signatur der Entwickelung eines jeden Volkes, sowie die Sicherung des in ihr Gewonnenen, daß gerade für diese staatswirthschaftliche Gesetzgebung jedes Moment in Function und Recht jedem Staatsbürger klar werde. Wir müssen daher eben dieses Budget genau und streng geordnet betrachten; denn wenn uns sein System und seine Ziffern das concrete Bild von Staatsverwaltung und Volkswohlfahrt geben, so gibt uns das Budget als ein organischer Act der Gesetzgebung das Bild der Verfassung des Staats, und in Wahrheit halten alle Culturvölker nicht so sehr darum an der Verfassungsmäßigkeit

Digitized by Google

des Budgets fest, weil dasselbe eine gesetzliche Ordnung der Wirthschaft, als darum, weil es der Hauptausdruck und Träger der verfassungsmäßigen Freiheit überhaupt ist.

Geht man nun von diesem festen Standpunkt aus, so empfangen die drei einzelnen Momente der staatswirthschaftlichen Gesetzgebung, die wir erwähnt, die Initiative, der Beschluß und die Sanction, jedes für sich ihre über das Budget weit hinausgehende Bedeutung. Und in *diesem* Sinne eben nennen wir dieses Budget, das zunächst das Verwaltungsgesetz für das *Finanzwesen* jedes Staats ist, das *Staatswirthschaftsgesetz*, und sein Recht nicht mehr blos ein Finanzrecht, sondern einen grundlegenden Theil des Verfassungsrechts überhaupt.

Dabei muß man sich allerdings über eins klar sein. Das ist das Verhältniß der Verfassungsurkunden zu der Finanzverfassung überhaupt, und zu dem Staatswirthschaftsgesetz insbesondere. Man pflegt dieses Verhältnisses eigentlich wenig zu achten.

Es gibt nämlich unsers Wissens gar keine Verfassungsurkunde der Welt, welche eine irgendwie ausgebildete Bestimmung über die staatswirthschaftliche Gesetzgebung oder Vollziehung im Budgetwesen enthält. Alle Verfassungen stehen vielmehr — wir glauben sagen zu dürfen, ohne daß sie sich klar darüber Rechenschaft abgelegt hätten — auf dem Standpunkt, daß die Budgetgesetzgebung, so gut wie jeder andere Act der Finanzgesetzgebung, genau dasselbe Recht wie jede andere verfassungsmäßige Gesetzgebung habe, und das ist vollkommen consequent. Denn es scheint wol unzweifelhaft, daß die Bestimmung, daß alle Steuern nur durch ein Gesetz auferlegt werden können, an sich ganz überflüssig und nur historisch, als Ausdruck des tiefen Unterschieds der Verfassungsepoche von der der absoluten Monarchie, erklärt werden kann. Dadurch nun hat es sich herausgestellt, daß die weitere Entwickelung des Budgetrechts in allen jenen drei Kategorien nicht etwa — höchstens mit vereinzelten Ausnahmen — von eigenen Verfassungsgesetzen festgestellt worden ist, sondern es tritt uns in ganz Europa die Thatsache entgegen, daß die staatsrechtliche, verfassungsmäßige Ausbildung desselben durch diejenige *des Princips der Verantwortlichkeit des Finanzministeriums* erzeugt worden

Digitized by Google

ist. Diese Verantwortlichkeit als solche, welche man früher in dem Anklagerecht der Minister zusammenfaßte, hat das heutige Budgetrecht in ganz Europa zu derjenigen geltenden Gestalt gebracht, welche von ihm aus sich dann über alle andern Theile der verfassungsmäßigen Gesetzgebung ausgebreitet hat. Wir aber haben gerade für unsere Arbeit daran festzuhalten. Denn daraus hat sich, ohne weiter auf Einzelnes einzugehen, ergeben, daß die ganze öffentliche Rechtsordnung für die staatswirthschaftliche Gesetzgebung viel mehr durch die Natur der Sache selbst als durch eigene legislative Acte ausgebildet worden ist. Daher kann gerade hier das strenge Studium der positiven Gesetze nicht genügen, sondern die wissenschaftliche Arbeit ist dazu bestimmt, die Grundlagen des Budgetrechts, und zwar nicht blos für die eigentliche Gesetzgebung, sondern auch für die Vollziehung und das System der Verantwortlichkeit in der gesammten Staatswirthschaft festzustellen.

In diesem Sinne versuchen wir es, dieselben hier systematisch zu entwickeln.

A. Das Budget als Gesetzentwurf.

Wir müssen schon hier mit einem Satze beginnen, dessen Tragweite weit über das bloße Budget hinausgeht.

Es liegt nicht im abstracten Wesen des Staats, und ist auch nicht von irgendeiner Verfassung gesetzlich bestimmt, sondern es liegt im Wesen und in der Aufgabe der vollziehenden Gewalt an und für sich, daß sie für alle Gesetze die Initiative habe. Wir müssen diesen Grundsatz für ein Princip aller Verfassung halten. In keinem Theil derselben mehr als in der Finanzgesetzgebung, innerhalb der letztern vor allem und grundsätzlich in der Aufstellung und Vorlage des Budgets. Daß sich dieser Grundsatz fast unbewußt seine europäische Gültigkeit gewonnen, ist bekannt. Es ist aber Aufgabe der Finanzwissenschaft, den Inhalt dieses constitutionellen Satzes zu begreifen und zu entwickeln.

Man muß nun diese verfassungsmäßige Initiative aus zwei Standpunkten betrachten.

Digitized by Google

Zuerst ist es gewiß, daß nur die Regierung diese Initiative haben *kann*. Denn nur sie besitzt die dazu erforderlichen Bedingungen, die auch nur sie zu bewältigen und zu benutzen im Stande ist, die Kenntniß einerseits *aller* Einnahmen und die *aller* Erfordernisse des Staatslebens. Es scheint unnöthig dies zu begründen. Bei jedem *einzelnen* Finanzgesetze ist die Initiative der Volksvertretung zuzulassen; für das Budget als Ganzes ist sie einfach unmöglich.

Daraus aber folgt wiederum, daß die Regierung verfassungsmäßig auch verpflichtet ist, nicht blos im allgemeinen einen staatswirthschaftlichen Gesetzvorschlag zu machen, sondern in demselben auch das *ganze* wirthschaftliche Leben des Staats in Einnahme, Ausgabe und Wirthschaftsplan zu umfassen.

Dadurch wird sie wieder zu zwei Dingen verpflichtet. Erstlich dazu, daß in ihrer Initiative kein Theil des Staatslebens mit seinem finanziellen Bedarf fehle, und daß kein Theil ohne seine vorzuschlagende Bedeckung bleibe. Diese erste Consequenz des obigen Princips fassen wir daher als die Pflicht zur *Vollständigkeit der Budgetvorlage* zusammen.

Zweitens muß sie, und zwar wiederum ebenso sehr in jedem Theile der Einnahmen als in jedem Theile der Ausgaben, die Begründung ihrer Vorschläge für dieses Budget geben. Auch das bedarf keiner besondern Darstellung. Wir nennen diese zweite Consequenz die der *Motivirung* des Budgets.

In diesem Sinne bezeichnen wir als den ersten Inhalt aller Initiative des Finanzministeriums — die noch mit Anklage und Haftung gar nichts zu thun hat — die Pflicht zur Vollständigkeit und zur Motivirung jedes Staatsvoranschlags. Ein Mangel in jedem dieser Theile ist ein Mangel für die verfassungsmäßige Budgetgesetzgebung, und kann und wird daher schon bei einem höhern Grade der Vernachlässigung jener Pflichten die finanzielle Initiative auch ohne Rücksicht auf andere Momente zu der Erklärung der Unfähigkeit eines Ministeriums führen, welche ihren Ausdruck im Mistrauensvotum findet.

Diese beiden Grundsätze sind nun so klar, daß man sie als selbstverständlich anzusehen pflegt; aber sie sind zugleich so mächtig, daß sie ohne alles specielle Gesetz durch ihre eigene Natur dasjenige hervorgebracht haben, worauf es hier ankommt. Das

Digitized by Google

ist der systematische Inhalt jener Initiative für die Budgetgesetzgebung.

Doch sie besteht, oder der Proceß, durch welchen die Regierung die Initiative übernimmt, vollzieht sich in drei Haupttheilen.

Den ersten nennen wir die Aufstellung der wirthschaftlichen Staatsrechnung, welche wir finanziell in den Worten der Bilanz zusammenfassen; der zweite erscheint als der wirthschaftliche Plan der Regierung; der dritte besteht dann in der Einbringung des letztern in die gesetzgebenden Körper als eigentlicher Staatsvoranschlag. Erst mit dem letztern ist die bloße Initiative im Staatsfinanzwesen erschöpft, und die Gesetzgebung beginnt.

Unter den verschiedenen Verfassungen sehe ich nur die belgische, welche überhaupt den Ausdruck „Initiative" gebraucht, und zwar in einer höchst unklaren Weise „a 27. l'initiative appartient à chacune des trois branches du pouvoir législatif". Bei allen andern wird das Recht und die Pflicht derselben für die Regierung als selbstverständlich angenommen. Wie dieselbe dann ausgeübt werden und was sie enthalten soll, bevor sie als Staatsvoranschlag erscheint, ist nirgends gesagt. Die verfassungsmäßigen, oft eingehenden Bestimmungen beziehen sich, wie namentlich bei den deutschen Verfassungen, vorwiegend auf einzelne Vorschriften über Voranschlag und Staatsrechnung. Die systematische Einheit des Vorganges kann nur die Finanzwissenschaft geben. Könnte sich dabei die Finanzwissenschaft hier über den bestimmten Sinn wissenschaftlicher Ausdrücke einigen, so wäre wol endlich eine feste Grundlage für dieses Gebiet gewonnen.

I. Die Aufstellung der Bilanz.

Gewöhnlich verschmilzt sich die Vorstellung von der Bilanz so enge mit der von Plan und Staatsvoranschlag, daß man kaum zu einer selbständigen Betrachtung derselben gelangt. Allein sie ist trotzdem ein selbständiges Gebiet mit selbständiger Arbeit, und es ist Aufgabe der Finanzwissenschaft, die Elemente derselben für sich zu betrachten. Erst dadurch empfängt eine ganze Reihe von Ausdrücken und Erscheinungen ihre bestimmte Bedeutung.

Denn es ist ziemlich ohne Werth, wenn man einfach sagt, daß der Finanzminister diese Bilanz aufzustellen habe. Erstens macht derselbe sie keineswegs allein, und zweitens muß er in ihr

Digitized by Google

mehr als der bloße Leiter der Finanzverwaltung sein. Gerade in der Bilanz zeigt sich zuerst der Staatsmann im Finanzminister.

Um das zur Anschauung zu bringen, muß man nun die drei Elemente jeder Aufstellung des Budgets scheiden, die Aufstellung der Ausgaben als des Erfordernisses des Staats, die Aufstellung der Einnahmen als der Bedeckung derselben, und die eigentliche Bilanz, die wieder keineswegs blos eine Gegenüberstellung der Ziffern der beiden ersten Theile bildet..

a) Die Aufstellung des Erfordernisses. Das Ausgabsbudget des Staats, das Ministerialbudget und der Kampf der Verwaltung mit den Finanzen.

Um sich Inhalt und Bedeutung der Aufstellung zuerst des finanziellen Bedarfs klar zu machen, muß man die dreifache Aufgabe derselben unterscheiden.

Zuerst ist dieselbe eine rein ziffermäßige Addition der verschiedenen Ausgaben, über welche wol kaum etwas zu sagen ist.

Dann aber muß sie eine systematische sein. Das Wichtige bei dieser systematischen Aufstellung beruht nun darauf, daß das System der Ausgaben kein anderes sein kann und soll als das System der Verwaltung selbst. Wie es keine Ausgabe gibt, die nicht durch das Erforderniß der organischen Thätigkeit des arbeitenden Staats oder seiner Verwaltung bedingt wäre, so soll auch jede einzelne Ausgabe darum in diesem System ihre formale Stellung und die Angabe ihres Betrags finden, weil durch das letztere jede Ausgabe schon an und für sich ihren Zweck klar macht und zugleich sich in ihrem Betrage motivirt. Jede einfache Verschmelzung von Ausgaben und Einnahmen ist wirthschaftlich an sich unrichtig, und verfassungsmäßig ungerechtfertigt. Welche Stellung dabei der historische Begriff des „Etatswesens" einnimmt, werden wir unten sehen.

In der dritten Aufgabe der Aufstellung der Ausgaben kommt dann die staatsmännische Auffassung des Finanzministers zur Geltung.

Es kommt darauf an, sich darüber klar zu sein, daß man sich

Digitized by Google

darunter nicht etwa eine bloße Terminologie vorstelle, obwol das Gebiet, auf welchem sich dieselbe vollzieht, selten oder niemals Gegenstand gesetzlicher, besonderer Vorschriften sein kann.

Das nämlich was sich auf diesem Gebiet zum Ausdruck bringt, beruht auf dem innersten Wesen aller Finanzwirthschaft, nach welchem dieselbe nicht blos die äußere Ordnung, sondern auch das Maß für die Ausgaben des Staats bildet.

Der Punkt nun, auf welchem innerhalb dieses bloßen Ausgabebudgets jene staatsmännische Function der höchsten Finanzleitung zur Geltung gelangt, tritt da ein, wo das allgemeine Ausgabsbudget des Staats durch das Ausgabenbudget der einzelnen Ministerien als der großen Verwaltungsgebiete des Staats bedingt und erzeugt wird. Denn da die Erfordernisse jedes Ministeriums aus dem allgemeinen Einnahmsbudget gedeckt werden, so erscheint bei der Bildung des Gesammtausgabsbudgets jedes einzelne Ministerium mit den durch seine Verwaltungsaufgaben bedingten Ausgaben, indem jedes derselben gerade wie der Finanzminister in ziffermäßigem Betrage und dann zugleich in systematischer Aufstellung dem letztern seinen Bedarf (zuweilen auch Credit genannt) vorlegt. Betrachtet man diese systematisch aufgestellte Forderung jedes einzelnen Ministeriums nun als ein selbständiges Ganzes für sich, so entsteht der Begriff des Ministerialbudgets. Die Summe aller Ministerialbudgets, auf deren Namen und Eintheilungen es hierbei nicht ankommt, bildet dann die Summe des allgemeinen oder Staatsausgabsbudgets, welche alsdann der Finanzminister nach dem von ihm gleichfalls aufgestellten Einnahmsbudget zu decken hat. Und hier ist es, wo sich die Aufgabe des Finanzministeriums über die einfache wirthschaftliche Verwaltung des Staatseinkommens erheben muß.

Denn es liegt im Wesen jeder tüchtigen Verwaltung, daß sie in ihren Bestrebungen und daher auch in ihren finanziellen Forderungen eigentlich gar keine objective Grenze kennt, sondern daß sie, je tüchtiger sie selbst ist, um so rücksichtsloser die Kräfte des Staats für sich in Anspruch nimmt. Dieser Proceß steigert sich nun in dem Grade, in welchem die Verwaltung selbst mehr specialisirt ist. Je genauer die einzelnen Verwaltungsgebiete abgetheilt sind, desto größer wird die Neigung, die Verwendungen

Digitized by Google

für jeden Theil zu erhöhen, und so geschieht es, daß die absolute Größe der Vermehrung in jedem einzelnen Posten stets zum eigentlichen Grund der Vermehrung des Gesammtbetrags der Ausgaben wird. Das dadurch beständig steigende Erforderniß der Verwaltung hat an sich in der That keine Grenze. Aber ihm gegenüber ist die gegebene wirthschaftliche Kraft des Staats, welche die berechneten Einnahmen zum Ausdruck bringen, eine ewig begrenzte. So entsteht ein beständiger Kampf zwischen beiden Factoren. In diesem Kampfe sind die einzelnen Ministerien die lebhaften Vertreter der möglichst großen Ausgaben, die sie mit den höchsten Interessen des Staats wohl zu motiviren wissen; der Finanzminister dagegen ist der Anwalt der in den gegebenen Einnahmsverhältnissen begrenzten Kraft des Staats, jenen Anforderungen zu genügen. Es ist wol überflüssig, den hohen Werth dieses Kampfes genau zu entwickeln; erst in ihm lernt der Staat seine Kraft an seinen Aufgaben messen und die Gültigkeit des höchsten formellen staatswirthschaftlichen Princips kennen, daß das was durch die Finanzen möglich ist, überhaupt möglich ist, und daß das was diese unmöglich machen, überhaupt unerreichbar wird. Allein das leuchtet ein, daß jener Werth des Kampfes zwischen Verwaltung und Finanzen in dem Grade steigt, in welchem er mehr ins Einzelne geht, und daß derselbe den Streit über Tendenzforderungen und Parteihader ebenso hoch überragt, wie ein allgemeines Princip seine Ausführung. Denn jener Kampf zwingt die Verwaltungsminister mit den gegebenen, und den Finanzminister mit der Kraft neu sich bildender Dinge im staatlichen Leben zu rechnen; in ihm gewinnt das, was wir die lebendige Staatsidee nennen, an Maß und Zahl seine feste greifbare Gestalt; sie zwingt jedes Gebiet des Staatslebens, über seine enge Grenze hinauszublicken; sie ist daher dasjenige Feld in der Staatswirthschaft, in welcher das was wir die staatsmännische Bildung nennen, entweder zur Geltung gelangt oder erworben werden muß, soll anders ein Staat gut verwaltet sein. Der Staatsmann als Finanzminister ist es, der den Voranschlag entwirft und vertritt; der bloße Finanzminister wird den fertigen Voranschlag dann zu vertreten und auszuführen wissen.

Das alles nun muß gerade in der Finanzwissenschaft darum

Digitized by Google

ausdrücklich betont werden, weil es sich jeder positiven Gesetzesanordnung entzieht. Wie wichtig jedoch diese Gesichtspunkte, die in der eigentlichen Gesetzgebung dann zu verfassungsmäßigen Forderungen werden, für die gesammte Grundlage der Staatswirthschaft sind, bedarf keiner Erklärung. Aber sie bilden doch nur die eine Seite der Aufgabe der Initiative eines wahren Finanzministers.

b) Die Aufstellung des Einnahmsbudgets.

Dem allgemeinen oder Staatsausgabsbudget steht nun selbständig das allgemeine oder Staatseinnahmsbudget gegenüber.

Die Aufstellung des Einnahmsbudgets nimmt schon in der ersten Bildung des Staatsvoranschlags einen wesentlich andern Charakter an als die der Ausgaben.

Da nämlich die Einnahmen des Staats, über welche das Ausgabsbudget dann verfügt, bei jener Aufstellung noch gar nicht da sind sondern erst erwartet werden, so kann man hier zu einem ziffermäßigen Abschluß der Einnahmen überhaupt nicht kommen. Es ist vielmehr klar, daß jede Ziffer die hier ausgesprochen wird, nur den Charakter einer wahrscheinlichen Annahme hat, und daher eine wesentlich andere Behandlung fordert als die Ausgabsziffer.

Betrachtet man nun in diesem Sinn die Einnahmen des Staats in ihrer budgetmäßigen Aufgabe, die Ausgaben zu decken, wieder für sich, so wird man allerdings für ihre Behandlung zwei Gebiete scheiden.

Das erste enthält das Corollar der *systemmäßigen* Aufstellung. Nur besteht dieses System hier nicht in dem der Verwaltung, sondern beruht vielmehr auf der Grundlage der *Einnahmsgesetze*. Und zwar in der Weise, daß die Einnahmen des Staats je nach dem Ergebniß eben dieser Einnahmsgesetze geordnet, der Ertrag jedes der letztern für sich aufgestellt, und die Gesammteinnahme durch die Addition jener Einzeleinnahmen gebildet wird. Dadurch wird die wissenschaftliche Klarheit über die großen Kategorien der Staatseinnahmen und ihre systematische Eintheilung sich zuletzt immer als die Grundlage der Klarheit des Einnahmsbudgets herausstellen.

Digitized by Google

Es sollte deshalb jedem Staatsvoranschlage eine solche Darstellung des auf den Einnahmsgesetzen beruhenden Systems der Einnahmen als ein ganz selbständiger Theil des Voranschlags voraufgehen. Nichts würde für die Behandlung namentlich jeder Steuerreformgesetzgebung wichtiger werden, als eine solche Darstellung, die gerade durch ihre jährliche Wiederholung höchst bedeutsam werden wird.

Allein eine solche Zusammenstellung genügt natürlich nicht. Es ist klar worin die Aufgabe bestehen muß, die sich daran anschließt. Denn die Einnahmskategorien der Gesetze sind zwar einfach, aber ihr Ergebniß ist ein unsicheres. Die weitere Aufgabe ist somit die, hier zu einer gewissen annähernden Sicherheit zu gelangen, und diese zu finden ist von jeher eine der schwersten, aber auch der wichtigsten Aufgaben des Finanzministeriums gewesen. Sie setzt eine genaue Bekanntschaft mit den volkswirthschaftlichen Zuständen und der Fähigkeit derselben voraus, dem Staate ein bestimmtes Maß von Einnahmen zu geben; die Richtigkeit dieser Berechnung wird die Grundlage für die Summen, welche die Staatsverwaltung für ihre Zwecke gebrauchen darf, und auf ihr beruht daher zuerst und zumeist das Gleichgewicht der Einnahmen und Ausgaben des Staats. Es ist natürlich unmöglich, darüber etwas Allgemeingültiges zu sagen, da dies sich stets nach den besondern Verhältnissen des einzelnen Landes richten muß.

Aber es leuchtet ein, daß, während das Ausgabsbudget stets möglichst bestimmte Ziffern für die Ausgaben fordert, das allgemeine Einnahmsbudget immer nur eine wahrscheinliche Berechnung der Einnahmen enthalten kann.

Es ist nun naheliegend, daß dieser Wahrscheinlichkeitsrechnung stets die Durchschnittsrechnung der vergangenen Jahre zu Grunde liegen muß und daß erst diese für die erstere ein gewisses Maß der Sicherheit gibt, indem ein Abweichen der wahrscheinlichen Annahme von den Durchschnitten vorliegender Ergebnisse stets einer besondern Begründung bedarf, um gelten zu können. Im allgemeinen kann man nun zwar, wenn die wirklichen Einnahmen eine regelmäßige Steigerung erfahren haben, eine solche auch für die Zukunft als wahrscheinlich setzen; jedoch muß dabei als Grundsatz gelten, daß man die Thatsache

Digitized by Google

des Fortschritts der Einnahmen niemals blos nach ihrer Gesammtsumme dem aufzustellenden Anschlag zu Grunde legen darf, sondern vielmehr dieselbe auflösen und die Quellen der Steigerung in den einzelnen Einnahmen aufsuchen und erst nach dem Verhältnisse dieser letztern die Wahrscheinlichkeit der Zunahme und Abnahme des Ganzen bestimmen muß. Denn die Steigerung kann ebensowol auf der Erhöhung des Steuerfußes als auf der der Steuerkraft beruhen; es können vorübergehende Momente, Ernten und Miswachs, eintreten; äußere Verhältnisse können einwirken; kurz, der finanzielle Werth einer solchen Berechnung beruht auf dem Eingehen in diese einzelnen Punkte der Einnahme; je genauer das letztere ist, desto größer ist der Werth des Voranschlags für das Staatseinkommen, und umgekehrt. Und es ist nicht überflüssig daran zu erinnern, daß auch das Urtheil derjenigen, welche verfassungsmäßig zur Berathung desselben berufen sind, nach denselben Regeln zu Werke zu gehen hat, soll ihre Berathung anders einen Werth haben; nirgends sind allgemeine Phrasen weniger zulässig als gerade auf diesem Punkte.

Es braucht dabei wol kaum gesagt zu werden, daß für das Einnahmsbudget hier wieder das Gebiet desjenigen liegt, was wir die große staatsmännische Aufgabe der höchsten Finanzleitung nennen. Und faßt man nun das bisher Gesagte mit dem Frühern zusammen, so wird in dieser Aufstellung des Ausgabs- und des Einnahmsbudgets die erste große, meist sogar die für die gesammte Staatswirthschaft entscheidende Function jener Initiative liegen, welche der Gesetzgebung voraufgeht.

Denn erst wenn die höchste Leitung der Finanzen sich über die Ausgaben mit den übrigen Ministerien und über die Einnahmswahrscheinlichkeit mit sich selber einig ist, kann sie zu demjenigen gelangen, was die Grundlage ihres wirthschaftlichen Plans ist. Dies nennen wir die Bilanz.

c) Die Bilanz der Finanzwirthschaft. Die Begriffe des „Etats" und des Netto- und Bruttobudgets.

Was die Bilanz ihrem formellen Sinne nach bedeutet, ist wol nicht zweifelhaft. Dieselbe enthält formell auf der einen Seite die Gesammtsumme der Ausgaben, welche von allen ein-

Digitized by Google

zelnen Ministerien gefordert werden, auf der andern die Gesammtsumme der Einnahmen, auf welche das Finanzministerium rechnet. Das erste nennt man auch wol das „Erforderniß", das zweite die „Bedeckung". Die Bilanz ist dann zunächst das ziffernmäßige Verhältniß beider zueinander.

Aber schon in ihrem rein formellen Sinne erscheint diese Bilanz als etwas anderes als ein bloßes ziffernmäßiges Rechnungsresultat. Sie ist vielmehr zunächst auf Geldeinheiten und Ziffern reducirte Einheit der gesammten Staatswirthschaft. Es ist daher ihre erste und wesentliche Aufgabe, in die so unendlich vielfachen und verschiedenen Theile der letztern ein Gesammtresultat hineinzubringen, das damit eben vermöge jener Einheit die Grundlage des Eingehens auf jeden einzelnen Theil desselben werden muß. Und mit ganz richtigem Gefühl wird daher jeder Blick auf die großen Körper des Einnahms- und Ausgabsbudgets zuerst auf die einfache Ziffer fallen, welche als Bilanzziffer das letzte Verhältniß der erstern in Ein Resultat zusammenfaßt.

Es ist daher auch historisch klar, welche Stellung gerade die Bilanz in der Geschichte des Finanzwesens Europas hat. Indem wir dabei auf Früheres zurückweisen, sagen wir kurz, daß es zwar in allen Zeiten Abrechnungen in allen öffentlichen Finanzwesen gegeben hat, daß wir aber von einer Bilanz des Finanzwesens erst da sprechen, wo vermöge der Verbindung der königlichen Wirthschaft mit der Wirthschaft des Staats, die sich, wie wir gesehen, wesentlich durch die Entwickelung des Steuerwesens vollzieht, eine einheitliche Finanzwirthschaft des Staats und damit eine Bilanz entsteht. Im allgemeinen steht es nun fest, daß die zweite Hälfte des 17. Jahrhunderts die Zeit ist, in welcher sich eine solche Staatsbilanz in den einzelnen Staaten Europas bildete, während die erste Hälfte desselben das Steuerwesen als ihre Grundlage theoretisch und praktisch entwickelte. Wenn in Deutschland das Bedürfniß einer solchen verfassungsmäßigen Bilanz zuerst wol mit Seckendorf klar ward, so gehört Colbert der Ruhm, die Aufstellung der Bilanz zum Princip der ganzen Staatsrechnung endgültig erhoben zu haben. Seit dieser Zeit hat die Forderung nach einer solchen Bilanz ihre Stellung im ganzen Finanzwesen nicht mehr verloren. Aus ihm geht dann

Digitized by Google

hervor und von ihm wird bestimmt das, was dann im 19. Jahrhundert das letztere in allen Staaten beherrscht, der Plan in der finanziellen Wirthschaft derselben, dessen Aufgabe dann das ist was wir die Herstellung des Gleichgewichts zwischen Ausgaben und Einnahmen nennen. Zu ihr gehen wir sogleich über.

Die bekannten und vielfach gebrauchten Worte des „Etats" mit der „Etatisirung" und des „Netto-" und „Bruttobudgets" spielen dabei nun eine so wichtige Rolle, daß sie ihrer selbständigen Erklärung bedürfen. Vielleicht daß es uns gelingt, sie dadurch aus der reinen Finanzwissenschaft und Finanzverwaltung, wohin sie gar nicht gehören, endgültig zu entfernen, und ihnen ihren Platz da anzuweisen, wohin sie gehören, in die Geschichte des Finanzwesens.

Das Wort Etat stammt aus der französischen Finanzverwaltung, hatte aber schon hier keinen bestimmten Sinn. Noch im vorigen Jahrhundert gab es acht solche Etats, unter denen allerdings der État du Roi die Hauptsache war. Man verstand, obgleich wir es noch nicht klar sehen, unter „Etat" die Abrechnung für einen bestimmten Theil der ganzen Finanzverwaltung, jedoch im Unterschiede von Deutschland nicht die eines selbständigen Verwaltungsgebietes. In Deutschland hat sich dagegen ungefähr gleichzeitig das Etatswesen (ohne den Namen desselben) dadurch ausgebildet, daß die alten Regalien sich allmählich zu großen selbständigen Einnahms- und Ausgabsgebieten in der Verwaltung entwickelten, und daher auch ihre Rechnung nebst ihrer Bilanz jede für sich aufstellten, sodaß man in ihnen und zwar noch ohne Rücksicht auf das Ganze jeden Verwaltungzweig, insofern er selbständige Einnahmen neben seinen Ausgaben hatte, beide für sich miteinander bilancirte und die Abrechnung der landesherrlichen Approbation vorlegte. Daher hatten die beiden Hauptgebiete der Finanzwirthschaft, das Steuerwesen und das Staatsschuldenwesen, überhaupt keinen „Etat", das erste nicht, weil es nur Einnahmen, das letzte, weil es nur Ausgaben nachwies. Bei all den Verwaltungsaufgaben dagegen, bei welchen neben einer gewissen Einnahme auch eine bestimmte Ausgabe gesetzt wird, entstand auch eine von dem Ganzen der Staatswirthschaft unabhängig gedachte Bilancirung derselben, und diese hieß dann wol die „Etatisirung", obwol der größte Theil von Deutschland sich

Digitized by Google

weigerte, das verunstaltete Wort aufzunehmen. Jeder solche Etat, wie Post, Domänen, Monopole und andere schloß dann seine Bilanz entweder mit einem Ueberschuß, der dann an die Centralkasse abgeführt ward, oder mit einem Deficit, das wiederum durch diese Centralkasse gedeckt werden mußte, sodaß allerdings die ziffermäßige Bilanz eben dieser Centralkasse schließlich zur Bilanz des ganzen Finanzwesens ward. Das, was dabei nun zum Grunde lag, war nicht etwa das Streben eine möglichst klare und systematische Gesammtbilanz hervorzubringen, sondern vielmehr der Gedanke des Mittelalters, daß das eigentliche Staatsfinanzwesen für den Landesherrn sein selbständiges Einkommen bilde, wofür er aus seinen Einkünften den Ausfall zu decken habe, wozu die Steuern ihm dann die Mittel zu bieten hätten. Auf diese Weise entstanden nun die zwei Grundformen aller Bilanz, die man jetzt leicht versteht. Jeder Etat hatte zunächst für sich selber zu sorgen, wie er für sich selber als finanzielles Ganze Rechnung ablegte; so entstanden so viele Specialbudgets, als es selbständige Verwaltungszweige gab, und jedes dieser Budgets hatte nicht blos seine eigenen Kosten, sondern auch seine eigene selbständige Leitung und Vertretung innerhalb des höchsten leitenden Finanzkörpers, der landesherrlichen „Kammer" mit ihren Finanz- oder Hofräthen. Die zweite Bilanz war dann die der Centralkasse, in welche alle bilanzmäßigen Unterschiede des einen Theils der Specialbudgets flossen, während die bilanzmäßigen Deckungen für die andern Theile aus dieser Centralkasse bestritten wurden. Damit erschienen die Ausgaben in den einzelnen Specialbudgets schon durch diese gedeckt, und das was dann übrigblieb, war der freien Verfügung des Staatsoberhauptes unterworfen. Indem man somit den Ueberschuß der Etats und der Steuern als zwei von den Erfordernissen ihrer Verwaltung rechnungsmäßig abgetrennte Ganze aufstellte, erschien damit der Begriff des Nettobudgets. Rechnete man dagegen die Summe der Ausgaben und Einnahmen aller Etats in das Ganze hinein, so hieß es wol das Bruttobudget. Indem man beide Vorstellungen nun auf das Steuerwesen in Ergebniß und Erhebungskosten übertrug, sprach man von einem Nettobudget, wenn die Gesammtheit der Steuerverwaltungskosten von der Steuersumme vorher abgerechnet, und der Rest

Digitized by Google

als Nettobudget der Centralkasse übertragen ward; das Bruttobudget der Steuern enthielt die Summe der Steuereingänge ohne alle Rücksicht auf die Kosten des Steuerwesens. In der That stehen sich daher in Netto- und Bruttobudget eigentlich das landesherrliche, der monarchischen Souveränetät unterworfene alte Dominium principis und die Regalia einerseits, und das staatswirthschaftliche Steuerwesen mit seiner Aufgabe für die allgemeinen Forderungen der Staatsverwaltung in der Form der beiden sich gegenseitig deckenden Bilanzen gegenüber. Sowie aber der Gedanke der Einheit des Staats jene Scheidung zwischen Fürst und Volk aufhob und auch das Fürstenthum als Glied des Ganzen erschien, mußten auch die Ausgabe und Einnahme ohne Unterschied ihrer etatsmäßigen Verwendungen und Quellen als eine Einheit auch in der Auffassung der Staatsrechnung erscheinen, und damit bildete sich von selbst das verfassungsmäßige Princip der einheitlichen Bilanz, nach welchem kein Verwaltungszweig mehr ein Recht auf eine Ausgabe und Einnahme für sich mit eigener wirthschaftlicher Bilanz hat, sondern alle Ausgaben Ausgaben des einheitlichen Staatsbudgets sind, und alle Einnahmen als Einnahmen der letztern anerkannt und verrechnet werden. Der eigentliche Sinn der alten Etats und der Etatisirung war damit verschwunden; an ihre Stelle treten die Ministerialbudgets, die nach dem verfassungsmäßigen Princip der Bilanz überhaupt keine Verwaltung ihrer Einnahmen und Ausgaben haben, sondern nur die gesetzliche Verwendung der ihnen aus der Gesammteinnahme des Staats zugewiesenen Summe bedeuten, also factisch, wie wir sagen, keine wirthschaftlichen, sondern nur Ausgabsbudgets sind, daher auch keine Ministerialbilanz, sondern eine einfache Verrechnung enthalten, und deshalb auch innerhalb jedes Ministeriums als blos verrechnendes Rechnungsdepartement erscheinen, wobei der entscheidende Unterschied zwischen den Ministerial-Rechnungsdepartements und den eigentlichen Etatsrechnungen darin besteht, daß die erstern zwar auch noch Einnahmen aller Art haben können, aber über diese Einnahmen innerhalb ihres Ministeriums ohne Anweisung des Finanzministeriums nicht verfügen können. Auf diese Weise kann es die alten Etats in der verfassungsmäßigen Gesetzgebung ebenso wenig mehr geben als die Netto-

Digitized by Google

und Bruttobudgets, die Finanzintendanten und Hofräthe und endlich die Centralkasse für die Nettobudgets der einzelnen Etats. Es bezeichnet nur das Ganze, mithin nicht Kategorien der Finanzwissenschaft oder der Aufstellung der Staatsbilanz an sich, sondern bildet eben die Formen des Uebergangs von der frühern ständischen und monarchischen Finanzwirthschaft zum verfassungsmäßigen Finanzwesen des 19. Jahrhunderts, was wol jetzt leicht verständlich ist. Daher aber sollten auch jene Ausdrücke aus der Finanzwissenschaft ganz verschwinden, da sie nur Verwirrung in den Vorstellungen erzeugen. Die Klarheit über ihre systematische Bedeutung dagegen ist allerdings nicht blos für die Geschichte des Finanzwesens, sondern namentlich auch für die Vergleichung des Bilanzwesens der verschiedenen Staaten Europas von dauerndem Werthe. Wir unsererseits werden ihnen künftig nicht anders als bei den geschichtlichen Fragen des Finanzwesens begegnen.

Für die ganze wissenschaftliche und zugleich verfassungsmäßige Behandlung des Budgets kommt es demnach jetzt darauf an, den Uebergang von dieser Bilanz zu dem Finanzplan klar zu machen.

Von diesem historischen Standpunkte aus ist es dabei von großem Interesse, die Bemerkung zu begründen und zu verfolgen, daß zuerst England überhaupt so wenig den Begriff des „Etats" als den der Regalien kennt, während dennoch die obersten Leiter des letztern, wie der Postmaster general noch im Geheimen Rath Sitz und Stimme haben; in Frankreich verschwinden die Etats des absoluten Königthums (vgl. über dieselben im 18. Jahrhundert das „Répertoire de Jurisp. Voc. Etat", 1784) sofort mit der Verfassung schon 1790; in den Verfassungen Süddeutschlands von 1816—20 kommt die Bezeichnung derselben nicht vor; in Oesterreich ist die Sache ohne ihren Namen bis 1848 in den Hofkammern da, und erscheint als bedeutungsvoll für die alte ungarische Verfassung, was niemand besser dargestellt hat als Lustkandl in seinem „Staatsrecht von Oesterreich-Ungarn" (1865). In Preußen dagegen hat sich der Name erhalten und ist hier zu einem traditionellen administrativen Begriff geworden, der aber seine ganze eigentliche Bedeutung verloren hat und nur noch Verwirrung erzeugen kann. Es ist daher sehr erklärlich, daß nicht blos Rönne, sondern auch Herm. Schulze den Begriff und die Darstellung des preußischen Etatswesens ihren staatsrechtlichen Darstellungen noch zu Grunde legen; aber A. Wagner (I, §. 107 fg.) erweckt mit seiner Breite ebenso sehr wie mit seiner Unklarheit auf diesem Gebiet die Vorstellung, als wäre der „Etat"

Digitized by Google

statt einer specifisch preußischen eine finanzwissenschaftliche Kategorie, während er doch selber zugleich nachweist, daß in keinem andern Lande die alte „Etatisirung" mehr vorkommt, da in den übrigen europäischen Staaten weder die Etatisirung noch die Vorstellung von Netto- und Bruttobudget erscheint. Vielleicht ist die ganze Sache damit abgethan.

II. Das Gleichgewicht der Finanzen und der Finanzplan.

Bilanz und Gleichgewicht. Das Normalbudget.

Die Voraussetzung für das Verständniß der eigentlichen Initiative in dem Staatswirthschaftsgesetze bildet nun das Festhalten des Unterschiedes der bisher dargestellten Bilanz von dem Begriffe und dem Inhalte des Gleichgewichts der Finanzen, ein Unterschied, den wir erst jetzt bestimmt feststellen können.

Alle Bilanz enthält, mag sie aufgestellt sein von wem sie will, stets doch nur das ziffermäßige Verhältniß zwischen dem Ausgabs- und dem Einnahmsbudget, deren positive Angaben sie in keinem wesentlichen Punkte ändern kann. Von ihr soll man nicht mehr fordern, als sie leisten kann und darf.

Allein das Leben des Staats für welches sie aufgestellt wird, geht ebendeshalb beständig über sie und ihren Inhalt hinaus. Es ist nicht nothwendig das hier an sich zu verfolgen, und selbstverständlich, daß sich jene Bewegung des Staatslebens auch in seiner Finanzwirthschaft zum Ausdruck bringt. Das geschieht aus naheliegenden Gründen, theils in den Ausgabs-, theils in den Einnahmsverhältnissen. Es ist daher eine anerkannte Thatsache, daß weder das Ausgabs- noch das Einnahmsbudget für ihre Wirthschaftsperiode jemals richtig sind, noch auch jemals richtig sein können, mögen sie nun in der Bilanz einen Ueberschuß oder einen Ausfall enthalten.

Dem nun steht das zweite Gesetz des Staatslebens gegenüber, daß die Deckung der Ausgaben durch die Einnahmen eine unbedingte Nothwendigkeit für dasselbe ist. Es scheint gleichfalls überflüssig, das weiter zu begründen.

Nun nennen wir dasjenige Zifferverhältniß zwischen dem Ausgabs- und dem Einnahmsbudget, nach welchem der Bedarf des Staats durch die Einnahmen desselben wirklich als gedeckt erscheint, das Gleichgewicht der Finanzen.

Digitized by Google

Nicht die Bilanz enthält daher an sich ein solches Gleichgewicht der Finanzen, und kann selbst da, wo sie die ziffermäßige Gleichheit von Einnahmen und Ausgaben als Ergebniß ihrer gewissenhaftesten Berechnungen aufstellt, niemals die Gewähr für das wirkliche Gleichgewicht übernehmen. Vielmehr ist die Herstellung des letztern niemals ihre Aufgabe. Sie hat dagegen die allerdings nicht minder wichtige, ziffermäßig diejenigen Punkte zu zeigen, in denen die Deckung der Ausgaben durch die Einnahmen nicht vorhanden oder gefährdet ist; das ist, sie soll diejenige Bewegung in der Finanzwirthschaft ziffermäßig zum Ausdruck bringen, welche wir die Störung des Gleichgewichts nennen.

Da nun aber eben dieses Gleichgewicht in Wahrheit nicht etwa bloße Ziffern enthält, sondern in seinen Ziffern vielmehr dasjenige ausdrückt, was die Einzelnen dem Staate für dasjenige leisten was der Staat in seiner Verwaltung für sie thut, so wird jede bilanzmäßig nachgewiesene Störung des Gleichgewichts aus einem zunächst rein finanziellen Resultat zu einer Störung, ja zu einer Gefährdung des Staatslebens selber. Und damit erscheint die zweite Aufgabe, welche naturgemäß aus der Bilanzaufstellung für die Initiative hervorgeht. Es ist die Aufstellung der Mittel, welche die Herstellung des Gleichgewichts möglich machen.

Es ist nun klar, daß dieselben sowol ihrem Objecte, als ihrem Inhalte nach vielfach sein können, und dennoch wie die Bilanz selber das gesammte Staatsleben in Ausgabe und Einnahme direct und indirect als eine Einheit umfassen müssen. Es ist ferner klar, daß sie als nothwendiger Theil des zu erlassenden Staatswirthschaftsgesetzes von der gesetzgebenden Gewalt anerkannt werden, und daher wie die Bilanz selbst eine — organische — Aufgabe der Initiative bilden. In diesem Sinne geht aus ihnen als Einheit der Wirthschaftsplan des Staats hervor.

Ein solcher Wirthschaftsplan für das staatliche Leben unterscheidet sich nun wesentlich von dem der Einzelwirthschaft dadurch, daß sein Zweck niemals die Herstellung einer Kapitalbildung, sondern stets nur die des Gleichgewichts in der Staatswirthschaft ist, welche allerdings als die erste Bedingung für

Digitized by Google

jene Einzelkapitalbildung erscheint. Das letztere wird nun hier als anerkannt vorausgesetzt.

Es kann und soll daher gar keine Bilanz geben ohne einen dieselbe eigentlich erst zum Abschluß bringenden Wirthschaftsplan. Und solange es überhaupt Finanzen gegeben hat, hat sich daher stets aus der Rechnungsbilanz als seine unausbleibliche Consequenz irgendein Wirthschaftsplan, gleichviel in welcher Gestalt, entwickelt. Denn das Gleichgewicht der Finanzen wird ewig als erste Bedingung alles Staatslebens sich geltend machen.

Das Bedürfniß nach einem solchen Gleichgewicht hat nun in leichtverständlicher Weise dazu geführt, irgendein Verhältniß zwischen Einnahms- und Ausgabsbudget zu suchen, bei welchem in einem gegebenen Staat und zu einer gegebenen Zeit beide sich regelmäßig decken. Eine solche Aufstellung, in welcher der Bedarf des Staats mit den Leistungen seiner Angehörigen nach den gegebenen Verhältnissen in regelmäßigem Gleichgewicht erscheint, hat man dann das „Normalbudget" genannt. Denkt man sich dabei dies Normalverhältniß zwischen Einnahmen und Ausgaben für das Einnahmsbudget je nach dem Betrage durchgeführt, welchen die einzelnen Einnahmsgesetze regelmäßig ergeben sollen, so entsteht das Normal-Einnahmsbudget. Denkt man sich diese Einnahmen wieder nach den Gebietstheilen des Staats vertheilt, sodaß jeder Gebietstheil für sich eine regelmäßige Summe, sei es nun aus allen Einnahmsgesetzen, sei es wieder aus den einzelnen Einnahmsquellen gesetzlich aufzubringen hat, so entsteht der Begriff der Einnahmscontingente, und die gesetzliche Ueberweisung einer solchen Leistungspflicht heißt dann die Contingentirung der Einnahmen. Denkt man sich daneben bei den Ausgaben die gleiche gesetzliche Ueberweisung einer bestimmten Summe für jeden einzelnen Zweig der Verwaltung, so entstehen die Ausgabscontingente mit ihrer Contingentirung. Beide als Bilanz zusammengefaßt sind es dann, welche jenes Normalbudget bilden.

Nun ist es klar daß diese Contingentirung, ohne welche ein Normalbudget nicht zu denken ist, sich von den eben dargelegten Einnahms- und Ausgabsbudgets dadurch unterscheidet, daß, während die letztern blos die Wahrscheinlichkeit der Einnahmen neben der Nothwendigkeit der letztern aufstellen, das Normalbudget

REESE LIBRARY OF THE UNIVERSITY OF CALIFORNIA.
Digitized by Google

zunächst als eine bloße Durchschnittsrechnung beider erscheint, die nur einen untergeordneten Werth hat. Einen eigentlichen Sinn empfängt das Normalbudget dagegen erst dann, wenn dasselbe zugleich die gesetzlich absolut festgestellte Verpflichtung der Betreffenden, die contingentirte Einnahme zu schaffen, aufstellt, und ebenso unbedingt die Verpflichtung der Verwaltung ausspricht, niemals ihr Ausgabecontingent zu überschreiten. In diesem Sinne kann man sich allerdings dann das Normalbudget als die gesetzliche und unantastbare Herstellung des gesammten Gleichgewichts denken; und das ist es auch, weshalb dasselbe früher Gegenstand des Nachdenkens und der Versuche gewesen ist, durch ein Normalbudget alle Wirthschaftspläne der Finanzverwaltung mit all ihren Uebelständen überflüssig zu machen.

Es ist nun zunächst deshalb nicht überflüssig, sich von diesen Verhältnissen eine klare Vorstellung zu machen, weil auf ihnen das ganze Repartitionssystem namentlich der Grundsteuer gegenüber der Individualbesteuerung beruht, von dem wir später zu reden haben.

Verfolgt man aber diesen Gedanken weiter, so ist es klar daß derselbe sehr große Vortheile böte, wenn seine Voraussetzungen für alle Einnahmen und für alle Ausgaben beständig vorhanden wären. Diese Voraussetzungen aber sind, daß einerseits die gleichen Einnahmen eines solchen Normalbudgets die Gleichheit der Steuerquellen und damit der Steuerkraft vorfinden, und daß andererseits gegenüber den gleichen Ausgaben auch die Gleichheit der Bedürfnisse dauernd feststehe. Daraus dann ergibt sich, daß ein gesetzliches Normalbudget für die Finanzwirthschaft als ein Ganzes einfach undurchführbar ist, weil jene Gleichheit im Leben des Staats nicht nur nicht möglich ist, sondern sogar den Stillstand des Staatslebens bedeuten würde. Man hat daher auch jene Durchschnittsberechnung, die wir das theoretische Normalbudget nennen würden, niemals zu einem gesetzlichen System von Contingentirungen, d. i. dem praktischen Normalbudget, ausgebildet. Wohl aber hat das Streben nach dem festen Gleichgewicht aus jenem Gedanken einen andern entstehen lassen, dessen Bedeutung man bisher noch keineswegs theoretisch gehörig verfolgt hat, obgleich er praktisch schon im höhern Grade aus-

Digitized by Google

gebildet ist. Es ist nothwendig, sich denselben zu vergegenwärtigen.

Was nämlich für das gesammte Leben des Staats und seine nie ruhende Entwickelung als unmöglich erscheint, erscheint wiederum für denjenigen Theil seiner Finanzwirthschaft als möglich und sogar als wesentliche Grundlage, in welchem die beiden obigen Voraussetzungen des Verwaltungsbudgets annähernd wirklich vorhanden erscheinen, die dauernde Gleichheit gewisser Einnahmsquellen und das dauernd gleiche Maß gewisser Bedürfnisse des Staats. Aus beiden ist der Grundgedanke für einen höchst wichtigen Theil aller finanzwirthschaftlichen Theorien hervorgegangen, dessen zerstreute Andeutungen wir hier zusammenfassen.

Unter den Einnahmen gibt es nämlich ein Gebiet, auf welchem die wirklichen Eingänge wesentlich und dauernd gleich sind, und auf welchem selbst wirthschaftliche Ungleichheiten derselben sich durch den Verkehr von selber ausgleichen, wenn sie gesetzlich dauernde und ziffermäßig gleiche sind. Das sind die Ertragssteuern von Grund und Boden und von Gebäuden.

Unter den Ausgaben gibt es gleichfalls ein Gebiet, dessen dauernd gleicher Betrag auf dauernd gleichen Bedürfnissen beruht. Das sind die Ausgaben für den Verwaltungsorganismus und seine regelmäßigen Thätigkeiten.

Die Frage die daraus entsteht ist demgemäß die, ob und inwieweit das Princip des Normalbudgets mit seiner Contingentirung nicht wenigstens auf diesen Theil der Finanzwirthschaft angewendet werden solle, und zwar so, daß ein festes Normaleinnahmebudget der Grund- und Häusersteuer dem festen Ausgabebudget der Verwaltungskosten gegenübergestellt und dem erstern nur die normale Pflicht vorgeschrieben würde, die Forderungen des letztern zu decken. Mit einem solchen Princip würde dann allerdings das Gleichgewicht der Finanzen für einen wesentlichen Theil der Finanzwirthschaft dauernd hergestellt, die Bilanz zu einer bloßen Rechnungsablage ohne Finanzplan gemacht, und eine der großen Forderungen der Staatswirthschaft wenigstens für die ersten Grundlagen der letztern gelöst sein. Das Gebiet, welches alsdann der Herstellung seines Gleichgewichts und damit des Finanzplans bedürfte, wäre das der Regalien, Gebühren, der indirecten und der eigentlichen Einkom-

Digitized by Google

mensteuer. Das Gebiet der Ausgaben, welches durch jene Contingentirung nicht berührt würde, wären alle Aufgaben des Staats, die keinen localen Charakter haben. Dabei bliebe die Frage offen, wie weit sich die contingentirte Beitragspflicht erstrecke, und welcher Theil der übrigen Staatsausgaben namentlich in Heer- und Schuldenwesen derselben zur Deckung zu überweisen sei.

Von diesen Grundsätzen haben nun die auf das Einnahmebudget bezüglichen durch die gesetzliche Contingentirung der Grundsteuer in mehrern Ländern Europas ihre praktische Geltung gefunden; in den Ausgabebudgets erscheinen sie vor allem in der Civilliste und in der gesetzlichen Bestimmung der Zahl und Besoldung der Beamteten. Es ist daher nicht blos theoretisch von Werth, darüber zum Abschluß zu kommen, ob ein solches Normalbudget nicht wenigstens hierfür erstrebt werden und damit alle Finanzpläne ersetzen solle.

Nun kann es nicht Gegenstand unserer Untersuchung sein, auf alle Gründe und Gegengründe an diesem Orte einzugehen. Wir fassen vielmehr das Ergebniß derselben im allgemeinen zusammen.

Während nämlich das Wesen der ziffermäßigen Finanzwirthschaft eine Contingentirung als Grundlage des Gleichgewichts für gewisse Ausgaben und Einnahmen möglich macht, muß das Wesen der höhern Staatswirthschaft fordern, daß niemals das Contingent einer bestimmten Einnahme das einer nothwendigen Ausgabe örtlich oder gesetzlich beschränken darf. Ist das aber richtig, so sind damit auch in der That Begriff und Werth des Normalbudgets verschwunden, und die Herstellung des Gleichgewichts in der nie ruhenden Bewegung des Staatslebens ist durch ein festes Bilanzgesetz als Normalbudget weder erreichbar noch der höhern Natur aller persönlichen Entwickelung entsprechend. Damit bleibt der Satz übrig, daß wie die Bilanz selbst die Arbeit einer staatsmännisch gedachten Wahrscheinlichkeitsrechnung, das Gleichgewicht die Arbeit eines nicht minder staatsmännischen Planes sein muß.

Wenn es sich nun nur darum handeln würde, für einzelne Fälle solche Finanzpläne aufzustellen, so würde die Finanzwissenschaft damit wenig zu thun haben. Allein wenn die Bilanz

Digitized by Google

wirklich nur eine Wahrscheinlichkeitsrechnung ist, so ergibt sich, daß jede Bilanz in jeder Finanzepoche jedes Volkes einen leitenden Gedanken für die Herstellung oder Erhaltung des durch keine Bilanz an sich gegebenen Gleichgewichts enthalten muß. Die Herstellung dieses Gleichgewichts mit seiner Nothwendigkeit ist daher eine beständige Aufgabe aller Staatswirthschaft, und wird damit zu einer verfassungsmäßigen Pflicht jeder Finanzleitung, wie das Nachdenken über dasselbe zu einer Pflicht des Volkes und seiner Vertreter. Und daher hat die Lehre vom Gleichgewicht in der einen oder der andern Form in dem Grade mehr ihren Platz in der Finanzwissenschaft und mit ihr in der öffentlichen Bildung überhaupt gefunden, in welchem die Verfassungsmäßigkeit der Staatswirthschaft überhaupt sich entwickelt.

Deshalb nun müssen die allgemeinen Elemente jedes Planes für das Gleichgewicht hier aufgestellt werden.

Das finanzielle und das staatswirthschaftliche Gleichgewicht.

Dafür nun muß man, um nicht in unabsehbare Unklarheit gerade über diesen entscheidenden Punkt in der ganzen Finanzwissenschaft zu gerathen, vor allem streng wenigstens principiell zwischen dem Gedanken eines staatswirthschaftlichen und dem eines finanziellen Gleichgewichts unterscheiden. Denn in der That sind nicht blos die ziffermäßigen, sondern auch die allgemeinen Voraussetzungen und Endziele beider so verschieden, daß jede directe Verschmelzung derselben zuletzt eben zur Planlosigkeit wird.

Es ist dabei nun nicht schwer, den rein finanziellen von dem staatswirthschaftlichen Finanzplan nicht blos in seinem Begriffe, sondern auch in seiner praktischen Bedeutung zu unterscheiden. Alle rein finanzielle Auffassung hat es dabei mit einem bestimmten, finanziell und ziffermäßig streng bemessenen Bedarf zu thun, der als eine nothwendig gewordene Einnahme des Staats erscheint, der Staatswirthschaftsplan dagegen mit den Quellen dieser Einnahmen; jener ist der Ausdruck der zeitlich gegebenen finanziellen Thatsachen, dieser die Betrachtung der finanziellen Kräfte der Zukunft des Staats. Daher ist der Finanzplan eine Sache der Finanzwissenschaft, der Staatswirth-

Digitized by Google

schaftsplan dagegen nimmt alle Elemente der Staatswirthschaft in sich auf. Jenen macht der Finanzminister, diesen der Staatsmann. Aber keiner von beiden kann für sich den andern ersetzen, so wenig als die Zukunft der Gegenwart genügt, oder die Gegenwart der Zukunft vorschreiben kann. Man kann daher sagen, daß der Staatsmann kein eigentlicher Finanzmann zu sein braucht, der Finanzminister aber allerdings erst dann seiner Aufgabe ganz entspricht, wenn er zugleich das Verständniß der Staatswirthschaft neben dem der Finanzwirthschaft in seinem Finanzplan zur Geltung bringt. Erst durch diese Verbindung sind die größten Dinge auf dem Gebiete des staatswirthschaftlichen Lebens erreicht worden. Gewiß aber ist es nicht der letzte Beweis dafür, um wie viel unsere Zeit den frühern Jahrhunderten vorausgeschritten ist, daß die Verfassungsmäßigkeit der Staatswirthschaft mit jedem Jahrzehnt mehr die innige Verbindung der staatsmännischen Auffassung mit der finanziellen Verwaltung erzwingt. Schon jetzt ist an der Spitze jedes größern Finanzwesens ein bloßer Finanzverwalter in ganz Europa nicht mehr möglich.

Es ist hier nicht der Platz, Kritik zu üben. Allein es ist bezeichnend, daß die frühere Finanzwissenschaft im großen und ganzen durchgehends auf dem Standpunkt steht, das selbständige Wesen des Gleichgewichts in der Frage nach den Einnahmen, den Ausgaben und dem Haushalt und höchstens der etatsmäßigen Bilanz aufgehen zu lassen. Wir suchen den Grund dieses Mangels wesentlich in dem verfassungsmäßigen Finanzrecht der ersten Hälfte unseres Jahrhunderts, in welchem, wie wir oben kurz angedeutet haben, das Bewußtsein und das Recht der staatlichen Einheit des ganzen Finanzwesens sich noch von der Tradition und der Ordnung des absoluten Finanzrechts mit seinem Gegensatz von königlichem Gute und Rechte und dem Steuerwesen des Volkes nicht ganz frei gemacht hatte. Das nun, glauben wir, ist auch der Grund dafür, daß die vielen zum Theil höchst werthvollen Arbeiten über „Steuerreformen" es zu keiner rechten Beachtung haben bringen können. Denn wenn die Darstellung des Wesens vom Gleichgewicht überhaupt richtig ist, so besteht der Werth jeder Behandlung von Steuerreformen zuletzt immer in dem Grade, in welchem sie entweder von dem klaren Bewußtsein eines solchen Gleichgewichts ausgeht, oder mit der Beziehung auf dasselbe abschließt. Alle Steuerreformatoren sollten sich daher nicht, wie in neuester Zeit Schäffle, in den Einzelsteuern verlieren, ohne zu dem Budget als Ganzem zu gelangen, sondern bedenken, daß es etwas ganz anderes ist, einzelne

Digitized by Google

Steuern für sich, und das Steuerwesen als Ganzes innerhalb der Frage nach dem Gleichgewicht zu untersuchen; denn zuletzt wollen alle Einzelnen zwar stets die erstern jeder für sich, alle aber doch immer das Gleichgewicht für alle. Dabei nun ist die wesentlichste Bedingung jeder Klarheit, daß man das was in jedermanns Empfindung den entscheidenden Unterschied zwischen dem staatswirthschaftlichen und dem finanziellen Gleichgewicht mit möglichster Klarheit festhalte. Thut man das nicht, so wird man, wie A. Wagner's Gründlichkeit zeigt, vor lauter Erwägungen zu gar keinem faßbaren Resultat gelangen, oder den Gedanken des Gleichgewichts in den Untersuchungen über die Mittel, das Deficit zu decken, nicht zu seinem Rechte kommen lassen.

A. Das staatswirthschaftliche Gleichgewicht.

Begriff und Aufgabe.

Das Wesen des staatswirthschaftlichen Gleichgewichts ist nun zwar in der Empfindung leicht verständlich; allein gegenüber dem höchst positiven Inhalt des Finanzwesens kann dasselbe erst einen bestimmten Inhalt und damit seinen zugleich positiven Werth empfangen, wenn es die festen Kategorien des eigentlichen Finanzwesens in sich aufnimmt.

Das nun geschieht, indem dasselbe sich statt der bloßen Ziffern die Natur der beiden Elemente der Bilanz, der Ausgaben und der Einnahmen, zum Bewußtsein bringt. Und die Finanzwissenschaft unserer Zeit hat bereits im wesentlichen diesen Schritt gethan. Wir reden hier, dank derselben, schon von anerkannten Thatsachen.

Der Ausgangspunkt für alle staatswirthschaftliche Betrachtung des Gleichgewichts entspringt nämlich nicht aus den Ziffern der Bilanz, sondern auch da wo die letztern nicht erscheinen, in der schon berührten Thatsache, daß bei allen civilisirten Völkern die Summe der jährlichen Ausgaben eine unschwer verständliche Neigung zur Steigerung hat. Denn je inniger die Gemeinschaft des Volkslebens ist, desto größer wird der Einfluß derselben auf die Entwickelung des Einzelnen; in allen andern Dingen, so auch im wirthschaftlichen Leben. Die Folge ist, daß die Aufgabe wie die Arbeit des Staats, des persönlich gewordenen Ausdrucks dieser Gemeinschaft, in dem Grade steigen, in welchem er sich selber materiell und geistig einheitlicher organi-

Digitized by Google

sirt. Diese Folge erzeugt die zweite, daß die Arbeit der Organe des Staats gleichfalls in demselben Grade sich veredelt, in welchem diese Gemeinschaft Besseres von ihnen verlangt. Es ist aber klar, daß damit die Summe der wirthschaftlichen Mittel, welche der Staat fordert, wiederum in gleichem Maße zunehmen muß, und zwar hauptsächlich in drei Dingen; erstlich in der Herstellung öffentlicher Anstalten aller Art, an deren Wirkung jeder theilnimmt; zweitens in den Besoldungen seiner Organe, weil ihre veredelte Arbeit höhere Productionskosten und zugleich dadurch einen höhern Werth haben; drittens im Heerwesen, weil, was man sich nicht immer sagt, dieses Heerwesen doch zuletzt die Grundlage der Stellung jedes Staats in der Gemeinschaft aller Völker bedeutet und sichert. So ist das, was wir die beständige Steigerung des Ausgabebudgets nennen, die einheitliche Folge verschiedener Ursachen, und damit das, was wir eine organische Erscheinung nennen.

Es ergibt sich damit, daß jeder Gedanke an die höhere Entwickelung des staatlichen Lebens unbedingt zur Forderung nach der Steigerung des Ausgabebudgets werden muß und wirklich wird, welche wieder eine Steigerung der Einnahmen bedingt. Und zwar dem Princip nach in der Weise, daß die in dem Ausgabebudget zum ziffermäßigen Ausdruck gelangende Idee einer solchen Entwickelung an sich eine unendliche, dem Budget gegenüber maßlose wird.

Dem entgegen tritt das zweite Princip der freien Selbstständigkeit der einzelnen Persönlichkeit, die sich durch die Leistungen an den Staat in der materiellen Grundlage ihrer Entwickelung, dem Proceß der Kapitalbildung, gleichfalls auch ziffermäßig gefährdet fühlt. Den Ausdruck dafür bildet der Kampf gegen die Erhöhung des Einnahmebudgets.

Gehen wir dabei nun auf den staatswirthschaftlichen Grundgedanken zurück, so wissen wir, daß eben diese wirthschaftliche Entwickelung des Einzelnen das einzige, aber unerbittliche Maß für die an sich unendliche Idee des Staats bildet.

Insofern nun die Arbeit des Staats und mit ihr ihre Kosten, welche das Ausgabebudget bilden, ihrerseits als die Bedingungen des individuellen Erwerbs erscheinen, ist jene Störung des Gleichgewichts in der That nur eine natürliche

Digitized by Google

Erscheinung der Productivität der Staatswirthschaft, und wird daher nicht an und für sich, sondern immer erst da bedenklich, wo in dem Maße beider Elemente ein Misverhältniß eintritt.

Denn der wirkliche Erwerb des Einzelnen liegt stets in der Zukunft, während, wie die jährliche Bilanz zeigt, Einnahmen und Ausgaben des Staats gegenwärtige und thatsächliche sind.

Auf diese Weise tritt nun im Finanzwesen wie in allen andern menschlichen Dingen ewig die Gegenwart mit ihrer Arbeit für die Zukunft ein, und diese Aufgabe der gegenwärtigen Kräfte und Mittel für die zukünftige Entwickelung erscheint daher als die beständige, aber tief im höhern Wesen der menschlichen Natur liegende Störung des finanziellen Gleichgewichts der Gegenwart durch die Forderung der Zukunft.

Dabei ist es in der Entwickelung der Civilisation begründet, daß solche Leistungen und Forderungen in Ausgabe und Einnahmen in dem Grade steigen, in welchem die geistige Bildung Staat und Volk für das höhere Leben der Menschheit empfänglicher macht. Ein ungebildetes Volk wird nichts thun und nichts ausgeben für das, was noch nicht ist, sondern möglicherweise erst kommen kann; ein gebildetes Volk wird sich sagen, daß, wie es selbst die Früchte seiner Vorzeit genießt, es auch die Saat für seine kommende Geschichte zu säen hat.

Diese allgemeinen Sätze werden nun praktisch und empfangen ihr Maß, wenn man sie in demjenigen verkörpert denkt, was wir die Verwaltungsthätigkeit des Staats nennen, und diese letztere wieder in ihrer finanziellen Gestalt, dem Budget der Verwaltungszweige oder dem Ministerialbudget, zusammenfaßt. Alsdann ergibt sich, daß schon in jedem Ministerialbudget das Element der zukünftigen Entwickelung mehr oder weniger klar und ausgebildet neben dem des gegenwärtigen Budgetfußes besteht. Jedes Verwaltungsbudget wird daher zu der Forderung an das Finanzwesen und sein Budget die Leistung der Einzelnen an den Staat um so viel erhöhen, als für die künftige Entwickelung der Dinge nothwendig ist. So wird der Gedanke an die kommende Entwickelung von Volk und Staat zur beständigen Störung des Gleichgewichts der gegenwärtigen Bilanz. Und während zur Beantwortung der Frage nach der Grenze der gegenwärtigen Leistungen für die zukünftige Entwickelung sich

Digitized by Google

das bildet, was wir im Unterschiede von dem finanziellen das staatswirthschaftliche Gleichgewicht nennen, entsteht aus der Frage nach der Form, in welcher die kommenden Bedürfnisse durch gegenwärtige Leistungen gedeckt werden sollen, der Staatswirthschaftsplan im Unterschiede von dem Finanzplan.

Ein solches staatswirthschaftliches Gleichgewicht mit seinem Staatswirthschaftsplan ist nun allerdings in jedem besondern Verwaltungsgebiet, also in jedem Ministerialbudget (Etat) vorhanden; allein beide werden erst zur Einheit in der Aufstellung der Bilanz und der Vorschläge, die sich an dieselbe knüpfen.

Allein die Begrenzung dieser Anschauung tritt wieder auf dem Punkte ein, wo die von den allgemeinen noch so berechtigten Anforderungen der Zukunft geforderten Ansprüche an die gegenwärtige wirthschaftliche Kraft des Einzelnen die Grundlage der letztern angreifen. Die aber ist der Proceß der individuellen Kapitalbildung. Und wenn wir früher gesagt haben, daß das was durch die Finanzen unmöglich ist, auch an und für sich unmöglich wird, so ergibt sich jetzt das oberste Princip des staatswirthschaftlichen Gleichgewichts, daß alle Leistungen für die Zukunft ihre Grenze da finden müssen, wo die Ausgaben für die Zukunft die gegenwärtige Kapitalbildung des Volkes gefährden. Was bis zu dieser Grenze für die Gesammtentwickelung des Staats möglich ist, ist überhaupt möglich; was nicht, nicht.

Man kann das alles für bloße Theorie halten, bei einigem Nachdenken aber wird es mitten in die eigentliche Aufgabe unserer Zeit, in die finanzielle Gestalt der socialen Frage, hineintreten. Denn wir glauben, daß allmählich der Charakter der staatswirthschaftlichen Kämpfe der nächsten Zukunft sich dahin ausbilden wird, nicht mehr wie vor zwei Menschenaltern, die Sorge des Staats für die untern Klassen in das Gleichgewicht der Finanzen blos principiell aufzunehmen, sondern vielmehr dahin, die Grenze für das zu finden, was von der besitzenden Klasse für die nichtbesitzende überhaupt gefordert werden darf. Und immer halten wir fest an der Hoffnung, daß man dabei die volle und ehrliche Anerkennung dieser Pflicht an sich von den Grundsätzen scheiden lernen wird, welche das Maß dieser Pflicht bestimmen. Wohl aber wird es, wenn nicht alle

Digitized by Google

Voraussicht in der Entwickelung der socialen Bewegung täuscht, in einem oder zwei Menschenaltern, dahin kommen, daß die gesammte nichtbesitzende Klasse gerade diese Leistungen ohne Maß fordern und daß die besitzende Klasse die schwere Aufgabe haben wird, unter voller Anerkennung des Princips eben jenes staatswirthschaftliche Maß ihrer Leistungen und in ihm die Grundlage der ganzen socialen Ordnung ernstlich zu vertheidigen.

Wie nun diese Erwägung in unserer Zeit bereits eben vermöge der Verfassungen eine wohlbegründete ist, werden wir unten an seiner Stelle betonen.

Zunächst aber ergibt sich daraus die Nothwendigkeit, den Inhalt dessen zu formuliren, was wir den staatswirthschaftlichen Plan nennen.

Die Aufstellung des Staatswirthschaftsplans.

Der Staatswirthschaftsplan entsteht nun da, wo jene Forderung des staatswirthschaftlichen Gleichgewichts neben dem jetzt folgenden des finanziellen als eine nicht blos hochwichtige, sondern als eine unbedingte erscheint. Denn, und das ist die ernste Seite der Sache, eine jede finanzielle Störung des Gleichgewichts läßt sich schließlich durch die Gewalt der Einnahmegesetze beseitigen, wenn der Staat seine Macht gegen die Einzelnen rücksichtslos gebraucht, und die größten Fehler und Vergewaltigungen auf diesem Gebiete werden überwunden und vergessen; aber kein staatliches Gesetz ist im Stande, das Princip des staatswirthschaftlichen Gleichgewichts mit seiner Erhaltung der individuellen Kapitalbildung zu verletzen, ohne Staat und Volk unabweisbar zu vernichten.

Dabei nun leuchtet ein, daß diese sociale Frage das staatswirthschaftliche Gleichgewicht zwar auf seinem bedeutsamsten Punkte betrifft, aber seine Anwendungen, die sich nach dem Begriff derselben weit über alle andern Gebiete der Verwaltung erstrecken, keineswegs erschöpft. Denn es ist vielmehr so, daß jede nur für die Zukunft berechnete Ausgabe demselben angehört. Die genauere Untersuchung der damit entstehenden Fragen gehört nun der Lehre von den Ausgaben. Allein schon das staatswirthschaftliche Gleichgewicht scheidet diese Lehre in

Digitized by Google

ihre zwei großen Gebiete, die finanziellen Ausgaben, welche das Bedürfniß der Gegenwart decken, und die staatswirthschaftlichen, welche die Zukunft des Staats begründen. Und hier nun ist es, wo jenes oberste abstracte Princip des staatswirthschaftlichen Gleichgewichts seinen positiven, wenn auch nicht immer fest berechenbaren Inhalt empfängt. Derselbe ist an sich einfach und gilt nicht etwa blos im ganzen, sondern fordert seine möglichst concrete Anwendung in jedem Gebiete der Verwaltung. Während nämlich die rein finanziellen Ausgaben dazu bestimmt sind, eingegangene Verpflichtungen zu decken oder gegebene Bedürfnisse zu befriedigen, ergibt das obige Princip, daß alle staatswirthschaftlichen Ausgaben auch wirthschaftlich nur dann berechtigt sein können, wenn sie reproductiv sind. Das ist, sie sollen vermöge ihrer Verwendung mindestens so viel wieder erzeugen, als die letztere selbst kostet. Diese Reproductivität als der praktische Kern des staatswirthschaftlichen Gleichgewichts enthält nun zwei leitende oberste Grundsätze, durch welche das letztere seinen eigentlichen Inhalt in der ganzen Finanzwissenschaft empfängt, ganz abgesehen von allen socialen Anklängen.

Der erste dieser Grundsätze verbietet jede Störung des finanziellen Gleichgewichts durch Forderungen, deren Erfüllung keine Reproduction enthält. Da, wo das letztere der Fall ist, entsteht die Verschwendung innerhalb der Staatswirthschaft. Es ist unnöthig, zu beweisen, daß dieselbe auch hier einen wirthschaftlichen Widerspruch enthält, und darum nicht blos finanziell bekämpft werden muß. An der Seite dieses Grundsatzes steht der zweite der Sparsamkeit. Auch diese an sich zu vertheidigen ist überflüssig. Wohl aber hat diese Sparsamkeit einen doppelten Sinn. Zuerst ist sie die finanzielle Sparsamkeit, welche die möglichste Beschränkung der Ausgaben überhaupt fordert. Dann aber gibt es eine zweite höhere Form derselben, die wir wieder die staatswirthschaftliche nennen müssen. Dieselbe besteht darin, die richtige Sparsamkeit nicht blos in dem bloßen Vermeiden von Ausgaben, der Ersparniß, zu setzen, sondern die Grenze der Ersparniß auf dem Punkte zu suchen, wo das Sparen, die Beschränkung nothwendiger Ausgaben in der Gegenwart zur Ursache größerer Kosten in der Zukunft, und dadurch wirthschaftlich irrationell wird, dagegen aber jede ver-

Digitized by Google

meidbare Aufgabe allenthalben zu fördern, wo dieselbe als Quelle künftiger Einnahmen direct oder indirect nachgewiesen werden kann. Es ist nun Sache der Finanzwissenschaft, diese beiden leitenden Grundsätze in jedem einzelnen Gebiete der Verwaltung jedes einzelnen Staats und seiner gegebenen Finanzverhältnisse durchzuführen. Stellt man sie aber irgendeiner gegebenen Bilanz und ihren Ausgabe- und Einnahmeziffern gegenüber, so entsteht das, was wir im Unterschiede von dem Finanzplan den staatswirthschaftlichen Plan nennen, und der stets der Initiative der Finanzgesetzgebung zum Grunde liegen muß.

Das Wesen des staatswirthschaftlichen Planes ist es demgemäß, im Unterschiede von dem rein finanziellen, die Ergebnisse der zukünftigen Entwickelungen in Staat und Gesellschaft zum ziffermäßigen, auf Geldeinheiten reducirten Ausdruck zu bringen, um somit das Gleichgewicht der Zukunft ohne Störung des gegenwärtigen zu decken.

Jeder Staatswirthschaftsplan muß es dabei verstehen, für jene Forderungen, deren künftige Reproductivität ihm klar geworden, eine gegenwärtige Deckung in Vorschlag zu bringen.

Nun steht schon hier fest, daß die Hauptform, in welcher die Gegenwart an solchen staatswirthschaftlichen Aufgaben theilnimmt, das Steuerwesen ist; diejenige dagegen, in welcher die Zukunft mit den Ausgaben der Gegenwart belastet wird, ist das Schuldenwesen.

Jeder staatswirthschaftliche Plan hat daher zunächst die große Aufgabe, die Mittel für die Bedeckung seiner staatswirthschaftlichen Forderungen zwischen dem Steuerwesen und dem Staatsschuldenwesen zu vertheilen. Demgemäß wird der Werth eines solchen Planes durch den Grad bedingt, in welchem diese Vertheilung der Besteuerung der Gegenwart und die der Zukunft als eine richtige anerkannt werden muß.

Dadurch ist es wiederum eben dieser staatswirthschaftliche Plan, in welchem durch die gleichmäßige Berücksichtigung des Steuerwesens und des Staatsschuldenwesens die höhere Einheit von Gegenwart und Zukunft des staatswirthschaftlichen Lebens ihren ziffermäßigen Ausdruck findet. Und darum gilt, da es absolut keine blos für den gegenwärtigen Augenblick berechnete Arbeit des Staats gibt, daß das staatswirthschaftliche Element in

Digitized by Google

der Initiative der Regierung stets in dem bestehen müsse, was, obzwar in beständiger Verbindung in der einheitlichen wie in der Einzelbilanz mit dem rein finanziellen, doch das letztere bei weitem überragt und so jedem Gesammtplan erst seinen rechten Werth verleiht. Die allgemeine Bildung in Europa ist nun schon jetzt weit genug, um sich das selber zu sagen. Es wird nicht lange dauern, bis sich das auch in der ziffermäßigen Auffassung der Bilanz ganz concret zur Geltung bringt.

Bisjetzt freilich muß man bei den einfachen Grundsätzen stehen bleiben, die hierfür maßgebend sind. Es ist dann Sache des tiefern Eingehens auf jede einzelne Ausgabe des Staats, dieselbe in jedem einzelnen Verwaltungsgebiet und seinen nicht mehr blos finanziellen, sondern staatswirthschaftlichen Anforderungen aufzusuchen. Die allgemeine Finanzwissenschaft aber muß zunächst bei der Formulirung der erstern stehen bleiben.

Allerdings sind diese Grundsätze an sich einfach, wie alles, was gleichmäßig für Verschiedenes gelten will. Der erste Grundsatz ist, daß keine Ausgabe, deren Reproductivität erst in der Zukunft liegt, ganz durch die Gegenwart gedeckt — daß also kein staatswirthschaftlicher Plan ganz durch Steuern, sondern stets unter Theilnahme des Staatsschuldenwesens verwirklicht werden darf.

Zweiter Grundsatz ist, daß das Maß, in welchem gegenwärtige Steuern und künftige Leistungen für das Staatsschuldenwesen vermöge der Benutzung des Staatscredits von dem Maße bestimmt werden müssen, in welchem diese wirthschaftliche Reproductivität einer staatlichen Verwendung der Ausgaben entweder schon gegenwärtig bestimmbar ist, oder erst der Zukunft überlassen werden muß.

Dieses Maß zu berechnen, ist eben die Aufgabe des Staatsmannes im Finanzmann.

Es wird sich bei dieser Auffassung als sehr leicht erweisen, unmeßbar vieles über jeden einzelnen Theil eines solchen staatswirthschaftlichen Planes zu sagen, aber als unmöglich, über denselben ohne gründliche Kenntniß der Finanzwissenschaft zu einem endgültigen und allgemeinen Resultat zu gelangen.

Jedenfalls ist es damit klar, daß ein Finanzplan etwas wesentlich anderes ist als ein Staatswirthschaftsplan. Und es ist sehr viel gewonnen, wenn man das scheiden lernt.

Digitized by Google

Es bleibt das dauernde Verdienst Dietzel's, den Anstoß zu einer staatswirthschaftlichen Betrachtung der Staatsschulden gegenüber den rein finanziellen gegeben zu haben. Die Perspective, die er uns eröffnet hat, bleibt eine große, obwol er sie selbst nicht betreten hat. Es kommt darauf an, sie jetzt in ihren Consequenzen zu verfolgen.

B. Das finanzielle Gleichgewicht und der Finanzplan.

Begriff und Inhalt.

So innig nun auch das wirkliche Staatsleben das staatswirthschaftliche und finanzielle Gleichgewicht in jeder Bilanz praktisch miteinander verschmelzen mag, so ist doch wenigstens ihr wesentlicher Unterschied schwerlich mehr zu erkennen.

Der Begriff des finanziellen Gleichgewichts gegenüber dem staatswirthschaftlichen entsteht nun da, wo die großen volkswirthschaftlichen und staatlichen Factoren und Kräfte, mit denen das letztere arbeitet, sich in den finanziellen Einnahms- und Ausgabsbudgets in bestimmten, für eine bestimmte Finanzperiode objectiv gültigen Ziffern zusammenfassen und als ziffermäßig berechnete Leistungen und Forderungen ihr Gleichgewicht suchen.

Danach ergibt sich das finanzielle Gleichgewicht als die wahrscheinliche Schlußziffer der Bilanz für die Verhältnisse der Einnahmen zu den Ausgaben und zwar in der Weise, daß man ganz wohl von einer solchen finanziellen Bilanz jedes einzelnen für sich betrachteten Verwaltungsgebietes (Etats) sprechen kann, im allgemeinen jedoch unter derselben das Verhältniß zwischen der Gesammteinnahme und -Ausgabe des Staats in dem Sinne spricht, daß die Herstellung der vollständigen ziffermäßigen Deckung der letztern durch die erstere oder die Aufstellung des finanziellen Gleichgewichts auf Grundlage der Bilanz als die erste, materiell für die gesammte Function des Staatslebens unerlaßliche Forderung der Initiative aller Finanzgesetzgebung erscheint.

Indem nun jede Bilanz eine Wahrscheinlichkeitsrechnung ist und deshalb so ziemlich ausnahmslos ein Misverhältniß zwischen Einnahme und Ausgabe ergibt, die Deckung aber ein absolutes Bedürfniß alles Staatslebens bleibt, so ergibt sich, daß jede Bilanz, mag in ihr die wirkliche Differenz zwischen Einnahme

Digitized by Google

und Ausgabe entstehen woher sie will, stets die Initiative für die Mittel der ziffermäßigen Deckung der letztern durch die erstere in irgendeiner Weise enthalten muß. Der Plan, der dadurch für die Herstellung eines wirklichen statt des blos wahrscheinlichen Gleichgewichts in der Staatswirthschaft als Schluß und Consequenz der Bilanz entstehen und der gesetzgebenden Gewalt vorgelegt werden muß, ist der Finanzplan.

Die Aufgabe und damit das letzte Ziel eines solchen Finanzplans ist daher auch nie durch höhere staatswirthschaftliche Auffassungen und Zwecke, sondern vielmehr stets durch die wahrscheinlichen Ziffern der vorliegenden Bilanz in einer bestimmten Periode gegeben und erscheint als die Erfüllung dessen, was die letztere mit durchschnittlicher Wahrscheinlichkeit annimmt. Denn nicht die reine Staatswirthschaft und nicht die Bilanz, sondern erst der Finanzplan vermag dem wirthschaftlichen Bedürfniß des Staats das zu geben, dessen dasselbe unbedingt bedarf, die Gewähr für die Sicherheit der Mittel, welche das Staatsleben seinerseits für seine Aufgaben fordern muß.

Danach ergibt sich der Inhalt jedes Finanzplanes von selbst. Gegenüber jener ziffermäßigen Differenz in der Bilancirung der Einnahme- und Ausgabebeträge ist seine erste Aufgabe, das festzustellen, was von der Gesetzgebung bei dem Vorhandensein eines Ueberschusses der Einnahme oder der Ausgabe zu beschließen ist; die zweite Aufgabe besteht dann darin, die Initiative für das zu ergreifen, was bei der Steigerung der Ausgaben über die bilanzmäßigen Einnahmen, also bei dem Deficit in der Bilanz, zu geschehen hat. Aus der Verschiedenheit der Aufgaben und Möglichkeiten, die darin liegen, folgt dann, daß jeder Finanzplan, die ganze Finanzwirthschaft als Einheit auffassend, wieder zu einem System von Maßregeln werden muß, welche durch ihre Vollziehung das eigentliche Ziel jedes Finanzplans, das ist eben die Herstellung der ziffermäßigen Gleichheit von Einnahmen und Ausgaben, oder des finanziellen Gleichgewichts einer bestimmten Finanzperiode enthält.

Die erste Forderung eines solchen Finanzplans besteht nun, vermöge des Wesens aller Finanzwirthschaft darin, bei der Berechnung des Gleichgewichts nicht mehr bei allgemeinen Grundsätzen und Gesetzen der staatlichen Entwickelung stehen zu blei-

Digitized by Google

ben, wie der Staatswirthschaftsplan, sondern sowol die Resultate der Bilanz als auch das finanzielle Ergebniß seiner Vorschläge in bestimmte Ziffern zu fassen. Die zweite ist, daß der Finanzplan dabei nicht bei irgendeinem einzelnen Zweige des Einnahms- und Ausgabsbudgets stehen bleibe, sondern stets die Bilanz mit ihren Factoren als eine Einheit auffasse. Die dritte aber endlich hängt mit der ganzen Entwickelungsgeschichte des europäischen Finanzwesens so innig zusammen, daß sie fast den Charakter des letztern in den verschiedenen Zeiten bildet. Sie besteht darin, aus den Anforderungen des Finanzplans der an sich selbständigen Staatswirthschaft eine der großen, beständig wiederkehrenden Angelegenheiten des öffentlichen Bewußtseins im Staatsleben zu machen, und statt in speciellen künstlichen Vorschlägen oder Maßregeln in diesem Bewußtsein des Volks von seiner eigenen Finanzwirthschaft die Kraft und den guten Willen für die Herstellung des finanziellen Gleichgewichts zu suchen.

Es ist noch kaum ein Jahrhundert verflossen, seit Europa diese drei Grundlagen für die Aufstellung und Durchführung jedes Finanzplans anerkannt hat.

Solange nämlich das rein monarchische Finanzwesen im frühern Sinne bestand, waren Aufstellung und Durchführung eines auf Grundlage der wahrscheinlichen Bilanz entworfenen Finanzplans Sache der obersten Finanzleitung, und erschien daher für das, an eine freie wirthschaftliche Verwaltung nicht mehr gewöhnte und überhaupt mit den Angelegenheiten des großen Staatskörpers und seiner Verhältnisse fast ganz unbekannte Volk als ein großes, den ganzen Staat umfassendes Geheimniß, und die Fähigkeit, einen solchen Plan aufzustellen, als eine tiefe Kunst, während Entwurf und Durchführung der Finanzpläne in der Wirklichkeit meist auf Willkür und Gewalt der Könige oder ihrer Finanzbeamten beruhten. Die Finanzgeschichte aller Länder ist voll von diesen Beispielen, die freilich fast alle darin bestehen, auf irgendeine Weise durch Steuern oder Schulden den Fürsten, unbekümmert um die Zukunft, irgendwie neue Einnahmen zu verschaffen.

Wesentlich anders wurde das, als zunächst die Zustände des Finanzwesens durch das Auftreten der verfassungsmäßigen Principien ihren alten Charakter als Privatangelegenheit des Fürsten

Digitized by Google

verloren, und die Kenntniß derselben als Gemeingut des ganzen Volks gefordert ward. Man wird als den entscheidenden Schritt dafür das Erscheinen des Werkes von Necker: „Administration des Finances en France", vom Jahre 1784 betrachten müssen; wesentlich deshalb, weil Necker zuerst die Finanzverhältnisse durch sein Werk zum Gemeingut machte, und dann, indem er nicht blos auf dem theoretischen Standpunkt von Steuerreformen stehen blieb, wie Vauban, Quesnay und andere, sondern weil er die gesammte Bilanz der französischen Finanzwirthschaft in die von da an untrennbare Verbindung mit der ganzen Verfassung und Verwaltung des Reichs brachte, und so mit der Bilanz der finanziellen Verzweiflung die auch finanzielle Unabweisbarkeit einer durchgreifenden Umwälzung des öffentlichen Rechts dem ganzen Volke zum Bewußtsein brachte.

Von da haben sich die beiden großen Grundlagen aller freien Staatswirthschaft, wenn auch im Anfang langsam, so doch unwiderstehlich entwickelt, und bilden jetzt eine so selbstverständliche Bedingung der letztern, daß man ihrer kaum noch erwähnt. Sie bestehen in dem Princip der Oeffentlichkeit der Bilanz als Staatsvoranschlag (s. unten) und in der Berechtigung aller Staatsbürger, an der Frage des Gleichgewichts direct durch die Volksvertretung, indirect durch die Literatur theilzunehmen. Das gebildete Europa ist darüber einig, daß die schlechte Bilanz nur durch die öffentliche Theilnahme des Volks bewältigt, die gute nur durch dieselbe gesichert werden kann.

Dabei bleibt es immer die Aufgabe der Initiative, sich selber zunächst ein klares Bild von dem zu machen, was die Herstellung des Gleichgewichts der Finanzen und damit die Aufstellung des Staatsvoranschlags fordert.

Um das nun zu können, muß man alles hier im allgemeinen Gesagte auf die ursprünglichen Kategorien aller Wirthschaft, die Einnahmen und die Ausgaben, zurückführen. Und indem man das thut, treten uns die beiden Hauptfragen entgegen, deren Untersuchung gewöhnlich den Begriff und die Aufgabe des Gleichgewichts zu vertreten haben.

Digitized by Google

a) Der Ueberschuß der Einnahmen und ihre Verwendung.

Die erste dieser Fragen entsteht da, wo die Bilanz einen wahrscheinlichen Ueberschuß der Einnahmen über die Ausgaben zeigt.

Auch bei dem Ueberschuß muß man zuerst von dem Unterschied des Ueberschusses der einzelnen Budgetposten und dem der ganzen Staatsbilanz ausgehen.

Der Ueberschuß einer einzelnen Post darf grundsätzlich nicht zur Deckung des Deficits einer andern verwendet werden (s. unten; Verbot der virements); derselbe ist auf das neue Budget desselben vorzutragen. Wesentlich anders ist es, wo es sich um den Ueberschuß des gesammten Voranschlags handelt.

Für die Verwendung eines solchen Ueberschusses gibt es nun in aller Staatswirthschaft zwei große Aufgaben. Die eine bezieht sich auf die Erleichterung der Lasten, die zweite dagegen auf die rationelle Vermehrung der Ausgaben.

Die Erleichterung der Lasten der Volkswirthschaft auf Grundlage des Ueberschusses kann nun in drei Hauptformen geschehen. Man kann einen Staatsschatz bilden, was nur unter außerordentlichen Verhältnissen zeitweilig möglich ist; man kann aber dann mit demselben entweder Steuern beseitigen oder modificiren, oder endlich Schulden tilgen. Nun kann man fast immer sagen, daß jeder Staat gewisse Steuern oder andere Einkommensquellen hat, die entweder an und für sich (Lotto, Salzsteuer) oder in ihrem Steuerfuße irrationell sind (gewisse Gebühren, Zeitungssteuer u. s. w.). Die erste Aufgabe jedes Ueberschusses ist es nun, solche Einnahmsquellen, die mit der Steuerkraft in Widerspruch stehen, aufzuheben oder zu ändern, und hier zeigt sich das wir möchten sagen positive Genie der Finanzverwaltung. Gibt es solche nicht oder in geringem Maße, so soll der Ueberschuß zum Theil zur Erleichterung derjenigen Steuern, die einen verhältnißmäßig hohen Steuerfuß haben, namentlich der Einkommensteuer, zum Theil zur Abzahlung der Staatsschulden verwendet werden. Es ist nicht richtig, denselben nur für das eine oder das andere zu bestimmen. Das Einzelne muß dabei den individuellen Verhältnissen des Staats und

Digitized by Google

seiner Volkswirthschaft angemessen bestimmt werden. Hier ist immer nur die leichtere Mühe.

Ein Grundsatz jedoch muß als ein allgemein anerkannter gelten, und in der That haben alle Staaten denselben mit vollem Bewußtsein befolgt. Hat der Staat Staatspapiergeld, so ist die erste Aufgabe alles Ueberschusses die Beseitigung dieses Umlaufsmittels, um an seiner Stelle die Metallwährung herzustellen. Wir werden im Staatsschuldenwesen auf das Staatspapiergeld genauer eingehen; nur so viel muß schon hier festgestellt werden, daß bei allem Werth, den die feste Metallvaluta hat, dennoch zu plötzliche Reduction des Staatspapiergeldes stets große Gefahren mit sich bringt. Jedes Einziehen der Staatsnoten hat aus bekannten Gesetzen die Tendenz, den Werth der nicht eingelösten zu erhöhen. Geschieht dies zu rasch, so vertheilt sich der Gewinn und Verlust, der damit, daß dieselben plötzlich steigen, auf jeden Inhaber von Staatsnoten entfällt, so rasch, daß die Einzelwirthschaft diesem Wechsel des Werthes nicht mehr folgen kann, und daher eine zufällige und damit verderbliche Vertheilung des Gewinnes, den jeder Inhaber einer Staatsnote macht, erfolgen muß. Darum ist die successive Einziehung der Staatsnoten im Falle ihrer Entwerthung selbst bei vorhandenem Ueberschuß die erste anerkannte Regel für die Verwaltung alles Staatspapiergeldes.

Die zweite Regel dafür hat einen ganz andern Charakter. Wir werden auf dieselbe unten zurückkommen. Das Nichtvorhandensein von Papiergeld ist nämlich eine eigenthümliche Form des Staatsschatzes, der auf der Möglichkeit beruht, im Falle der Noth ohne Verlust und Bedenken Papiergeld auszugeben statt den Credit direct zu benutzen. Die Verwendung des Ueberschusses zur Einlösung des Papiergeldes auch *ohne* Agio desselben ist daher ein Gebot der guten Finanzwirthschaft, das man *nicht* immer befolgt. In der Lehre vom Staatscredit werden wir der Frage wieder begegnen.

Für *beide* Fälle steht aber die Regel fest, daß eine solche Einlösung wenigstens nicht mit ihren Ziffern in den Staatsvoranschlag aufgenommen werden darf, um nicht der Privatspeculation ein immerhin bedenkliches Object zu geben.

Die zweite Aufgabe der Verwendung des Ueberschusses be-

Digitized by Google

steht nun darin, durch denselben Ausgaben zu erhöhen, welche als Grundlagen der tüchtigen Verwaltungsthätigkeit zu niedrig bemessen sind, um tüchtige Leistungen dafür fordern zu können. Hier steht in erster Reihe die Erhöhung der Gehalte, vor allen der niedrigsten Besoldungen. Die Finanzwissenschaft erkennt es theils als ein Gebot der Gerechtigkeit an sich, theils als eine Maßregel wirthschaftlicher Klugheit, solche Erhöhungen überhaupt möglich zu machen; am meisten natürlich wenn ein Ueberschuß da ist. Es scheint überflüssig das hier näher zu begründen.

Sind beide Aufgaben gelöst, so kann, und wir sagen unbedenklich, so soll der Staat daran denken, seinen Ueberschuß für Herstellungen zu verwenden, welche das künstlerische Element im Volksgeiste erhalten und beleben. Ewig wird — ja auch wirthschaftlich — das Schöne mehr Werth haben als es kostet.

Ist nun ein solcher Ueberschuß ein oft vorkommender oder gar regelmäßiger, so wird es zum Princip, denselben unter alle jene Aufgaben richtig zu vertheilen. Wie das zu geschehen hat, müssen die gegebenen Verhältnisse und der Bildungsgrad des Volkes bestimmen.

b) Deficit und Deckung.

Ein ganz anderes Gebiet eröffnet sich nun da, wo wir vom Deficit reden.

Alles Deficit besteht entweder darin, daß die Einnahmen gegenüber dem veranschlagten Einnahmebudget weniger ergeben, oder die Bedürfnisse gegenüber dem Ausgabebudget mehr fordern, als die Finanzverwaltung annehmen muß.

Es gibt daher kein einfaches Deficit an sich. Jedoch pflegt man die Gesammtsumme, welche sich aus beiden obigen Fällen für die Bilanz ergibt, indem man sie in Einer Ziffer zusammenfaßt, das bilanzmäßige Deficit im allgemeinen zu nennen. Und ebenso denkt man sich die Maßregeln, durch welche dies bilanzmäßige oder ziffermäßige Deficit ins Gleichgewicht gebracht werden soll, oft ohne weitere Unterscheidung als die Deckung des Deficits.

Erst die Auflösung des gesammten Staatshaushalts in seine

Digitized by Google

Elemente hat es nun nicht blos möglich, sondern auch nothwendig gemacht, auch jene Vorstellung vom Deficit in seine sehr verschiedenen Elemente aufzulösen, und somit auch für die Frage nach der Deckung eine, dem systematischen Inhalt der Finanz- und Staatswirthschaft entsprechende Lösung zu suchen.

Die erste Bedingung, um sich darüber im Ganzen klar zu werden, besteht darin, Deficit und Deckung zu *scheiden*, und die Verbindung beider wieder erst da zu suchen, wo sie schließlich als ein einheitlicher Plan auftreten muß, im Staatsvoranschlag.

I. Das Deficit.

Man muß alles, was man unter dem Namen Deficit zusammenfaßt, zunächst in drei Grundformen theilen, welche ihrerseits dadurch ihre rechte Bedeutung empfangen, daß sie zur Grundlage der Hauptsache, nämlich der Deckung desselben und damit der Herstellung des finanziellen Gleichgewichts werden.

Alles Deficit ist nämlich entweder ein Ausfall der wirklichen *Einnahmen* gegenüber ihrer berechneten, oder eine Steigerung der *Ausgaben* gegenüber ihrer veranschlagten Ziffer, oder ein Ausfall der Gesammtsumme der Einnahmen gegenüber der Gesammtsumme der Ausgaben. Die erste Form nennen wir das *finanzielle*, die zweite das *administrative*, das dritte das *staatswirthschaftliche* Deficit.

Diese verschiedenen Formen des Deficits werden nun Gegenstand der *Finanzwirthschaft* durch die so weit möglich genaue Feststellung ihrer ziffermäßigen Beträge, und bilden in dieser Aufstellung nach ihren verschiedenen Kategorien das *Rechnungsdeficit*, welches zunächst keine andere Aufgabe hat, als die Störung des finanziellen Gleichgewichts in Art und Maß als finanzielle *Thatsache* festzustellen.

Insofern diese verschiedenen Formen des Deficits dagegen Wirkungen von besondern Ursachen sind und daher auch ihre Motivirung theils fordern, theils möglich machen, bilden sie Gegenstände der *Finanzwissenschaft*.

Insofern sie dagegen Erscheinungen sind, welche theils mit den organischen, theils mit den elementaren Kräften zusammen-

Digitized by Google

hängen, welche das Staatsleben beherrschen, werden sie zur Aufgabe der Staatswirthschaft.

Es ist klar, daß alle drei Gesichtspunkte für jeden Theil des Deficits ihre Geltung fordern. Es ist falsch, nur den einen oder andern ins Auge zu fassen.

a) Das finanzielle oder Einnahmsdeficit entsteht, wo die Einnahmen der wirklichen Finanzwirthschaft die in der Bilanz als wahrscheinlich angenommenen nicht erreichen. Hier müssen dieselben noch ohne ihre Beziehung zu dem Ausgabsbudget betrachtet werden.

Die Ursachen, aus denen das finanzielle Deficit entsteht, sind stets dreifacher Natur.

Zuerst entsteht dasselbe durch gestörte Eingänge (Steuerrückstände), die aber für die Zukunft doch als sicher erscheinen. In diesem Falle wird die Deckung stets durch eine schwebende Schuld geschehen, welche wieder grundsätzlich durch die wirklich erfolgten Eingänge getilgt werden muß.

Es kann aber auch entstehen als wirklicher Ausfall der regelmäßigen Eingänge, die auf Grund der Finanzgesetze als wahrscheinlich angenommen werden. In diesem Falle ist es erste Aufgabe, genau die Arten der Einnahmen zu specificiren, bei denen der Ausfall stattgefunden; die zweite besteht darin, die Ursachen des Ausfalls zu untersuchen. Diese können in der Finanzverwaltung selbst (Miswirthschaft bei dem wirthschaftlichen Einkommen des Staats oder verkehrte Einrichtung der Erhebung) oder in der falschen Gesetzgebung für die Staatseinnahmen (Steuerlast, Zoll, Monopol) liegen; alsdann ist der Inhalt des Vorschlags der sich an den Voranschlag knüpft, im ersten Falle die Verschärfung der Controle, im zweiten der Entwurf neuer Finanzgesetze. Das erste ist Sache der vollziehenden, das zweite der gesetzgebenden Gewalt; das erste kann in der Regel durch Instructionen, das zweite durch Gesetzentwürfe bekämpft werden. Beide bilden daher einen integrirenden Bestandtheil des Voranschlags. Sie gehören dem Fachurtheile des Finanzministers.

Endlich kann ein solches Deficit durch außerordentliche Ereignisse entstehen, deren Ursachen eben außerhalb aller Staatswirthschaft liegen, wie bei Krieg oder Naturerscheinungen. Hier muß eine Deckung auf außerordentlichem Wege gesucht werden.

Digitized by Google

Wo dagegen die Einnahmen ohne diese Ursachen abnehmen, da ist es ein Zeichen, daß die allgemeinen Factoren des Staatslebens Störungen erfahren, deren Verständniß bei den Finanzen nicht stehen bleibt. Das ist der Punkt, auf welchem das finanzielle Deficit in das staatswirthschaftliche übergeht. Hier muß der Finanzminister das Ganze ins Auge fassen; sein Urtheil muß sich zu einem staatsmännischen erheben, und das ist der Punkt, auf welchem er für die ganze Politik des Staats die maßgebende Stimme zu erheben hat. Vermag er es nicht, so bleibt er ein bloßer Fachminister; nicht zum Heile des Staats.

Die Aufstellung aller dieser Formen des finanziellen Deficits empfängt nun erst dann ihre Bedeutung, wenn das Deficit auf die einzelnen Quellen der Staatseinnahme zurückgeführt wird, und zwar so, daß jedes Deficit als ein Ausfall der speciellen Einnahmsquelle erscheint. Das allgemeine Einnahmsdeficit muß daher von dem der einzelnen Finanzeinnahme bestimmt getrennt werden. Denn es ist fast regelmäßig der Fall, daß ein Theil des Einnahmsbudgets ein Deficit, der andere einen Ueberschuß liefert, sodaß die Gesammtsumme des Deficits dadurch verschwinden oder wesentlich geändert werden kann. Darum ist die Auflösung des Deficits nach den einzelnen Einnahmegesetzen, unter denen natürlich die einzelnen Steuergesetze wieder in erster Reihe stehen, eine unbedingte Forderung für jedes Streben nach Herstellung des Gleichgewichts, und erste Grundlage jedes Finanzplans. In der That hat erst die verfassungsmäßige Behandlung des Budgets eine solche Behandlung des Specialdeficits der Einnahmsgesetze und damit seines rechten Verständnisses möglich gemacht. Die Finanzwissenschaft des vorigen Jahrhunderts wußte davon noch nichts.

Dadurch nun ergibt sich ein scheinbar theoretischer, aber dennoch praktisch hochwichtiger Begriff. Es ist der des Charakters eines jeden Einnahmsdeficits. Dieser Charakter des Einnahmsdeficits bestimmt sich nach demjenigen Theile des Einnahmsbudgets, in welchem ein Deficit entstanden ist und welcher daher die Grundlage des Gesammtdeficits sein kann; z. B. Deficit der Grund- oder Erwerbsteuer, der Zolleinnahme und innerhalb derselben der einzelnen Tarifpositionen u. s. w. Es ist überflüssig, die Wichtigkeit dieser Auffassung noch mehr zu be-

Digitized by Google

gründen. Sie allein aber läßt uns einen tiefern Blick in die eigentlich staatswirthschaftlichen Verhältnisse des Einnahmsbudgets thun; sie ist es, welche damit speciell zur Grundlage der Frage nach den Steuerreformen wird, die fast immer aus ihr entspringen. Seinen ziffermäßigen Ausdruck findet dieser Charakter des Einnahmsdeficits in der Einnahmsstatistik. Keine Finanzwirthschaft ist heute mehr denkbar ohne eine solche Einnahmsstatistik der einzelnen Steuern mit ihren Deficits und Ueberschüssen. Sie sind bereits durch die Tagespresse zum allgemeinen Eigenthum geworden. Das ist ein ungemeiner Fortschritt gegenüber dem frühern Finanzwesen.

Aehnlich verhält es sich mit dem Folgenden.

b) Das administrative oder Ausgabsdeficit entsteht da, wo die Summe der Ausgaben, welche die Verwaltung fordert, diejenige Summe übersteigt, welche in der Bilanz rechnungsmäßig für dieselbe aufgestellt worden ist.

Es ist klar, daß man auch hier zwischen dem Gesammtdeficit der Verwaltung, welches durch die Addition der Deficits der einzelnen Verwaltungszweige entsteht, und dem Specialdeficit der letztern scheiden muß, und zwar in dieser Weise, daß oft ein bestimmter Theil der letztern einen Ueberschuß gegenüber dem Deficit des letztern haben kann.

Wo dies der Fall ist, liegt es, da doch die größern Verwaltungsausgaben ihrem Wesen nach eine Einheit bilden, nahe, das Deficit des einen Specialtetats durch den Ueberschuß des andern zu decken. Dadurch wird dann für das Ausgabsbudget des betreffenden allgemeinen Verwaltungszweigs — das Ministerialbudget, z. B. des Unterrichts, des Heerwesens u. s. w. — das Gleichgewicht hergestellt. Ein solches Verfahren, das Deficit eines Verwaltungszweigs durch den Ueberschuß des andern zu decken, nennt man die Uebertragung oder Ueberschreibung, das virement, das natürlich nur in Ausgabsbudgets vorkommen kann.

An sich ist gegen solche Virements nichts einzuwenden. Allein da sie zwar nicht die Einnahmen, wohl aber die Ausgaben der Gesetzgebung entziehen, so bilden die Bestimmungen über dieselben stets Gegenstand besonderer verfassungsmäßiger Vorschriften, von denen wir unten handeln.

Digitized by Google

Das eigentliche Verwaltungsdeficit entsteht dagegen stets da, wo die innerhalb der Verwaltungsaufgabe liegenden Ausgaben eines selbständigen Verwaltungszweigs die gesetzmäßige Summe, welche das Budget für dieselben bestimmt hat, überschreitet.

Das kann nun wieder aus zwei Gründen der Fall sein.

Entweder haben sich die Kosten der regelmäßigen Verwaltung vermehrt; oder es sind ganz neue Ausgaben hinzugekommen, wie neue Anlagen, Kauf von Immobilien, Eisenbahnen u. s. w.

Sofern die letztern Gegenstand der Gesetzgebung sind, muß das betreffende Gesetz zugleich diejenigen Bestimmungen enthalten, durch welche trotz der neuen Verwendung zunächst das finanzielle Gleichgewicht erhalten wird. Hat es das unterlassen, so hat der Finanzminister die Pflicht, für die Deckung durch seine finanzielle Verordnungsgewalt (s. unten) zu sorgen.

Handelt es sich dagegen um den Gang der ordentlichen Verwaltung, so entsteht hier die eigentliche Frage nach den Ersparnissen in der Thätigkeit der Verwaltung, bei denen der Grundsatz festgehalten werden muß, daß es meistens die kleinen Ausgaben sind, deren Beschränkung größere Deficits verhindern kann. Ernsthaft ist dabei stets die Frage nach den Personalausgaben durch Reducirung der Verwaltungsstellen, bei welcher man nicht oft genug hinweisen kann, daß hoher Gehalt bei wenigen, aber vermöge der hohen Besoldungen tüchtigen Kräften viel sparsamer ist als niedriger Gehalt bei wachsender Anzahl von werthlosen Angestellten, bei denen man von der unglücklichen Vorstellung ausgeht, die Qualität durch die Quantität zu ersetzen. Die einfache Reducirung des Personals hat nur sehr selten etwas genutzt. Hier eröffnet sich ein hochwichtiger Theil der Ausgabepolitik, für den die allgemeine Grundlage klar, die Durchführung im Einzelnen nur innerhalb der bestehenden Verwaltungsorganisation jedes einzelnen Staats möglich ist.

Das außerordentliche Verwaltungsdeficit im weitern Sinne des Worts ist nun dasjenige, welches durch ein öffentliches Unglück begründet wird, das man weder beseitigen noch voraussehen konnte. Im wesentlichen werden sich die Formen desselben auf Kriegsfälle oder Naturereignisse zurückführen lassen. In beiden Fällen läßt sich vom Standpunkte der Staatswirth-

Digitized by Google

schaft nichts anderes Allgemeines sagen, als daß der Mangel energischer That, sei es im Widerstand gegen den Feind, sei es in der Hülfe für die Leidenden den Schaden, den ein solches Unglück anrichtet, stets viel größer macht als der Betrag, den die rasche und thatkräftige Abwehr fordert; daß aber in den meisten Fällen nichts übrigbleibt, als daß, ohne auf eine staatswirthschaftliche Gesetzgebung darüber zu warten, die finanzielle Staatsgewalt mit dem Rechte der Nothverordnung eintreten und dann die Entlastung dieser bei der Gesetzgebung erwirken muß. Daher können wir ein solches Deficit ein Deficit der Noth nennen.

Indem wir nun somit das Deficit der Einnahmen und das der Ausgaben jedes für sich betrachten, ergibt sich, daß sie beide doch nur als die zwei selbständigen Elemente der Bilanz dastehen, und daher zunächst innerhalb ihrer eigenen Sphäre die Formen und die Regeln ihrer Bedeckung, oder der Herstellung ihres Gleichgewichts gegenüber ihren beiden Budgets zu suchen haben. Sowie wir aber jedes von beiden Budgets innerhalb der ganzen Finanzwirthschaft, also das eine als die Bedingung des andern denken, entsteht nun das, was wir unter der Bezeichnung des staatswirthschaftlichen Deficits zusammenfassen.

c) Das staatswirthschaftliche Deficit.

Auch hier wird es nothwendig, eine Unterscheidung herzustellen, ohne welche man zur endgültigen Ordnung der Finanzwirthschaft nicht gelangt.

Der Grundgedanke ist dabei allerdings, daß die Verwendungen des Ausgabsbudgets das Einkommen des Einnahmsbudgets wieder erzeugen sollen. Allein nun ist es sehr wohl möglich, daß die wirthschaftliche Leistungskraft des Volkes überhaupt geringer ist als das, was die Verwaltung im Namen der Entwickelung des Volkes fordert. Alsdann tritt der Fall ein, in welchem das Einnahmsbudget, ganz abgesehen davon, ob es Deficit oder Ueberschuß hat, das Ausgabsbudget überhaupt nicht mehr zu decken vermag, das ist, daß die gesammte Leistungskraft des Staats der Gesammtheit seiner Anforderungen an die Einzelnen nicht mehr entspricht. Den formalen Ausdruck dieses Misverhältnisses bildet dann der Gegensatz von den beiden Gesammtsummen der

Digitized by Google

beiden Budgets, indem dann den Betrag des Gesammtdeficits, oder wie man zu sagen pflegt des Staatsdeficits im eigentlichen Sinne des Worts, das Schlußresultat der Gesammtbilanz bildet.

Dies Deficit nennen wir das staatswirthschaftliche und zwar darum, weil dasselbe trotz des Ueberschusses der Einnahmen über das aufgestellte Einnahmsbudget und andererseits trotz der Beschränkungen des Ausgabsbudgets eintreten kann. Staatswirthschaftlich aber heißt es in dem Sinne, daß es nicht mehr blos ein Misverhältniß der Bilanzziffern, sondern ein Misverhältniß zwischen den Kräften und Aufgaben des Staats selber bildet.

Auch dieses Deficit ist kein einfaches. Es hat dasselbe eine wesentlich andere Natur und daher auch eine wesentlich andere Lösung, je nachdem man dasselbe auf bestimmte Finanzperioden reducirt, oder auf Ursachen und Wirkungen, deren Dasein gewiß ist, deren staatswirthschaftlicher Einfluß aber sich einer auch nur wahrscheinlichen Zeitberechnung entzieht. Will man mit den Ausdrücken „acutes und chronisches Deficit" statt einer unbestimmten Empfindung einen festen wissenschaftlichen Begriff bezeichnen, so wird man sagen müssen, daß das erstere das acute, das zweite das chronische Deficit ist. Ihren Werth aber haben alle diese Bezeichnungen — die nur deutschen Ursprungs und von andern Nationen bisher nicht aufgenommen sind — allerdings dadurch, daß sie uns, obwol sie keine feste Grenze zulassen, dennoch zwei Dinge verständlich machen. Sie ergeben uns zuerst den Charakter der Staatswirthschaft jedes einzelnen Volkes, indem wir aus naheliegenden Gründen sagen müssen, daß die wirthschaftliche Lebenskraft jedes Staats um so größer ist, je kürzer die Finanzperiode ist, deren das Volk für die Aufhebung seines staatswirthschaftlichen Deficits und damit für die Herstellung seines staatswirthschaftlichen Gleichgewichts bedarf, während die Länge einer solchen Periode die wirthschaftliche Schwäche, die unmeßbare Unbestimmtheit derselben eine directe Gefahr für dasselbe bedeutet. Dann aber enthält jene Ueberschreitung auch den Charakter des gesammten Finanzwesens eines Staats. Die Aufgabe desselben wird demnach gegenüber dem staatswirthschaftlichen Deficit stets dahin gehen,

Digitized by Google

so weit als möglich aus der unbestimmten Zeit, die es für die Herstellung des Gleichgewichts braucht, eine möglichst bestimmte Finanzperiode zu machen. Und in dieser Aufgabe verbindet sich wieder der Finanzmann, der mit Ziffern rechnet, mit dem Staatsmann, der sich die Kräfte des Volks zur Anschauung bringt. Wenn der Ruhm der staatsmännischen Auffassung dabei in der richtigen Erwägung der wirthschaftlichen Kräfte im allgemeinen beruht, so besteht der des Finanzmanns und seines Plans darin, ziffermäßig die Periode für die Herstellung jenes Gleichgewichts bestimmen zu können.

Denn jetzt entsteht die Frage nach den Mitteln und Maßregeln, durch welche die letztere erreichbar erscheint, oder die Lehre von der Deckung des Deficits.

II. Die Deckung.

Aus was immer für Gründen nun das Deficit entstanden sein mag, so bleibt es gewiß daß das Leben des Staats da, wo dasselbe vorhanden ist, in irgendeiner Form die Differenz zwischen Einnahmen und Ausgaben ausgleichen, d. i. das Gleichgewicht herstellen muß. Dies geschieht, indem derjenige Betrag für die Finanzverwaltung herbeigeschafft wird, der diesen Unterschied deckt. Die Voraussetzung dafür ist allerdings, daß die Beschränkung des Ausgabsbudgets bereits bei ihrer administrativen Grenze angelangt ist; nur dasjenige nennen wir eine Deckung des Deficits im eigentlichen Sinne, was durch irgendeine Vermehrung der Einnahmen das Gleichgewicht herstellt.

Da nun dieses Gleichgewicht vermöge seiner zweifachen Natur theils ein unmittelbares Bedürfniß des Staats enthält, theils aber die dauernde Bedingung seines Lebens ist, so folgt, daß auch die Deckung eine zweifache Gestalt und Grundlage haben wird. Wir müssen demnach die finanzielle Deckung von der staatswirthschaftlichen scheiden; beide sind allerdings in ihrem letzten Zweck gleich, in ihrem nächsten und damit in ihren Aufgaben und Mitteln sehr verschieden. Ohne eine solche Unterscheidung wird man stets gerade auf diesem Punkte zur Confusion gelangen, die durch die Breite der Erörterung einzelner Standpunkte nicht gut gemacht wird.

Digitized by Google

a) Die finanzielle Deckung.

Der finanziellen Deckung liegt diejenige Störung des Gleichgewichts zum Grunde, welche für die bestimmte jährliche Finanzperiode bilanzmäßig berechnet ist — also etwa ein „acutes" Deficit, um mit Wagner zu reden. — Die Aufgabe der finanziellen Deckung und des auf sie gerichteten Finanzplanes ist es demnach, eine Einnahme für die Finanzen zu erzielen, welche für das bestimmte Finanzjahr das Gleichgewicht herstellt, und somit die finanzielle Bilanz ergibt.

Es ergibt sich damit, daß eine solche Deckung Mittel fordert, welche innerhalb dieser kürzesten Finanzperiode aufgebracht werden können. Und da die Nothwendigkeit derselben für den Staat eine unmittelbare und absolute ist, so werden dabei zwar auch die staatswirthschaftlichen Erwägungen allerdings stets ins Gewicht fallen, allein immer erst in zweiter Reihe zur Geltung kommen.

Dabei wird man nun, um sich diesen Theil der Finanzwirthschaft klar zu vergegenwärtigen, die Mittel der Deckung von dem Verfahren bei derselben wohl unterscheiden müssen. Die weitern Consequenzen von der Benutzung der Mittel gehören dann unter den staatswirthschaftlichen Gesichtspunkt.

Was nun zuerst die Mittel zur Deckung des finanziellen Deficits betrifft, so gibt es deren nur drei. Das erste Mittel ist die Reserve des Staatshaushalts, das zweite besteht in dem Vermögen des Staats, das dritte in der Gewißheit der in einer bestimmten Periode fälligen Einnahmen des Staats.

Unter der Reserve des Staatshaushalts verstehen wir den regelmäßigen Kassenbestand im gesammten Kassenwesen des Staatshaushalts, von dem wir unten reden. Da eine solche Reserve für den Dienst der Verwaltung aber ihrerseits durchaus nothwendig ist, so kann dieselbe nur für solche Deckungen benutzt werden, die augenblicklich nothwendig sind, das ist also nur für unmittelbare Zahlungsverpflichtungen des Staats. Alle Reserve soll daher nur für das gebraucht werden, was wir ein augenblickliches Zahlungsdeficit, das ist das Kassendeficit bestimmter Kassen, nennen, welches durch den augenblicklichen Ueberschuß anderer Kassen gedeckt wird. Es ist dasselbe gänzlich unfähig, ein allgemeines Gleichgewicht herzustellen.

Digitized by Google

Das Verfahren dabei ist einfach die durch die Verordnung des Finanzministers bestimmte Bewegung der Kassenbestände in diejenigen Zahlungskassen, welche derselben bedürfen. Es ist darüber nichts weiter zu sagen, als daß die Benutzung der Reserve alsdann zu einem eigentlichen Finanzdeficit wird, wenn dieselbe nicht noch in dem laufenden Finanzjahr wieder ersetzt werden kann. Dafür muß dann der Finanzminister die Verantwortlichkeit übernehmen.

Das Vermögen des Staats kann das Deficit natürlich direct nur durch Verkauf, indirect nur durch Verpfändung decken. Das Verfahren dabei bedarf kaum einer Erörterung. Klar ist aber, daß der Betrag, der durch den Verkauf erzielt wird, in der Regel zu klein, die Sicherung die durch Verpfändung gegeben ist, in der Regel eine blos nominelle ist, und daß beides nur für Eine Finanzperiode Deckung schafft. Die Herstellung des Gleichgewichts durch das Staatsvermögen ist daher stets eine beschränkte und unbedeutende.

Dagegen bleibt das Hauptmittel für dieselbe die künftige, noch nicht fällige, aber doch einer bestimmten Finanzperiode angehörende Einnahme des Staats, und die Herstellung des Gleichgewichts geschieht, indem das Finanzministerium die künftigen Einnahmen gegenwärtig zu gebrauchen vermag. Das ist für die Finanzen wie für die Einzelwirthschaft immer dann der Fall, wenn der Zeitpunkt einer Zahlung mit dem einer Einnahme nicht zusammenfällt. Die ganze Natur dieses Deficits und seiner Deckung ist daher zunächst durch Begriff und Inhalt des Zahlungscredits gegeben, welcher der Nationalökonomie angehört. Der staatswirthschaftliche Gesichtspunkt, dessen Wesen es ist, über die bestimmte Periode des Finanzplanes hinauszugehen, ist allerdings ein anderer. Für die Finanzen aber besteht das Verfahren für die Deckung auf diesem Wege nun in dem, was wir die Kassenanweisungen (Tresorscheine) nennen. Eine solche Kassenanweisung ist weder eine Staatsnote, noch hat sie den Charakter von Papiergeld, da sie weder auf bestimmte gleiche Beträge zu lauten braucht, noch die Währung hat. Sie ist vielmehr eine Form der schwebenden Schuld, und enthält die Benutzung des Zahlungscredits des Staats für die Deckung des Deficits. Die Ausgabe derselben muß daher im allgemeinen bei

Digitized by Google

der Lehre vom Staatscredit behandelt werden. Allein sowie sie auf ein bestimmtes Deficit bezogen wird, nimmt die Kassenanweisung ihren eigentlichen Charakter an, indem sie sich von dem Staatspapiergeld scheidet. Sie empfängt durchaus die Natur, wenn auch nicht wie in England die Exchequer Bills, das Recht eines Wechsels, muß innerhalb einer bestimmten Frist eingelöst werden, und beruht daher darauf, daß die Einnahmen des Finanzjahrs im Stande sind, diese Einlösung herzustellen. Wesentlich den gleichen Dienst leistet daher auch ein eigentlicher Wechsel des Finanzministeriums, der als Deckung eines Bedarfs zum Disconto eingereicht wird, nur mit dem Unterschiede, daß bei der Kassenanweisung die Prolongation als selbstverständlich angesehen wird, beim Wechsel nicht. Das ganze Verfahren besteht daher einfach in der Benutzung des Staatscredits für die Herstellung des Zahlungsgleichgewichts, nur bei dem finanziellen Deficit mit der wesentlichen Bedeutung, daß dieser Credit nicht über die bestimmte Finanzperiode hinausgeht. Die Voraussetzung einer solchen Benutzung des Credits ist daher die Gewißheit, denselben innerhalb des Finanzjahres einlösen zu können. Und damit ist die finanzielle Deckung zunächst allerdings gegeben.

Der Uebergang von dieser finanziellen Deckung zur staatswirthschaftlichen entsteht nun da, wo die Deckung der einen Finanzperiode wiederum ein Deficit in der ihr folgenden erzeugt, wie es bei den Benutzungen der Reserven mit den Kassenanweisungen fast ausnahmslos der Fall ist. Damit erscheint dann die zweite Form der Deckung.

b) Die staatswirthschaftliche Deckung. Schulden, Steuern und Staatspapiergeld.

Alle staatswirthschaftlichen Deckungsfragen gehen nun einfach aus dem Satze hervor, daß jene rein finanzielle Deckung der einen Finanzperiode stets diejenige der folgenden Finanzperiode stört, oder daß die Herstellung des Gleichgewichts in dem einen Jahre durch jene finanziellen Deckungen das Gleichgewicht des zweiten meistens in noch größerm Maße bedroht, als das im erstern der Fall gewesen. Dadurch entsteht die Aufgabe, das Gleichgewicht einer großen Periode statt in einem einzelnen Finanzjahre zum Gegenstand der staatswirthschaftlichen Initia-

Digitized by Google

tive zu machen; und die Lösung dieser Aufgabe bedeutet die Herstellung des staatswirthschaftlichen Gleichgewichts.

Während daher das blos finanzielle Gleichgewicht auf der Benutzung von Baarbeständen, Vermögen oder bereits als fällig angenommenen Einnahmen für ein Finanzjahr beruht, kann das staatswirthschaftliche Gleichgewicht überhaupt nur gedacht werden als Vermehrung der Einnahmen des Staats, welche ihrerseits die Leistungskraft der Volkswirthschaft zu einer solchen Vermehrung der Leistungen zur Voraussetzung hat. Es ist eine Illusion, sich unter demselben etwas anderes vorzustellen.

Und da nun, wie schon gesagt, abgesehen von außerordentlichen, aber ebendadurch nur vorübergehenden Erfordernissen die das bilanzmäßige Gleichgewicht stören, die Ausgaben überhaupt sich ihrem Wesen nach beständig vermehren, so hat jenes staatswirthschaftliche Gleichgewicht stets zwei Aufgaben durch sein einziges Mittel, die Vermehrung der Einnahmen, zu erfüllen; zunächst soll es das bilanzmäßige Deficit, das mit seiner Summe eine Reihe von Jahren umfaßt, mit Einer Summe decken, dann aber diese Deckung auch für das regelmäßige Steigen des Ausgabsbudgets in Anschlag bringen.

Nun sagen wir, daß das erste durch die Contrahirung einer festen Schuld geschieht, das zweite durch neue Einnahmsgesetze, unter denen die Steuergesetze natürlich die Hauptrolle spielen.

Die Lehre nun von diesen Einnahmsgesetzen an sich gehört unten in die Darstellung der Staatseinnahmen, die Lehre von den Staatsschulden in die vom Staatsschuldenwesen. Setzt man beide nicht als selbständige Gebiete der Finanzwissenschaft bei der Frage nach dem staatswirthschaftlichen Gleichgewicht voraus, so ist die Verwirrung aller Vorstellungen und Maßregeln unvermeidlich.

Thut man das aber, so enthält das staatswirthschaftliche Gleichgewicht das, was es allein enthalten soll und worin seine wahre Bedeutung liegt, nämlich das Verhältniß, in welchem für die Herstellung des Gleichgewichts die Staatsschulden zu den neuen Einnahms- und Steuergesetzen stehen.

Nun besteht die Bedeutung der Staatsschuld speciell für die Herstellung des Gleichgewichts darin, daß dieselbe die Ausgaben

Digitized by Google

für diejenigen Erfordernisse der Finanzwirthschaft, welche das Gleichgewicht derselben stören, auf eine Reihe von Finanzperioden vertheilt, und damit die Zukunft zur Theilnahme an den gegenwärtigen Leistungen des Staats heranzieht. Dieser Standpunkt, den seit Dietzel die ganze Finanzwissenschaft anerkennt, ist es zugleich der das Princip theils für die Höhe, theils für die Rückzahlungsepochen solcher Staatsschulden abgibt. Die Staatsschuld soll so hoch sein als der Werth der Leistung, deren Betrag als Deficit in der Bilanz erscheint, und ihre Rückzahlung soll sich nach der Dauer richten, innerhalb deren ihre Verwendung berechenbaren Nutzen für die Zukunft bringt. Das sind die Principien für die staatswirthschaftlichen Schulden zur Herstellung des Gleichgewichts, und dadurch unterscheiden sich dieselben bestimmt von der Benutzung des Finanzcredits zur Deckung des Finanzdeficits. Denn jeder Finanzcredit enthält die Verpflichtung des Staats, ohne Rücksicht auf die Verwendung desselben den ganzen Creditbetrag in seiner Summe zum bestimmten Termin zurückzuzahlen. Eine Staatsschuld dagegen enthält nur die absolute Verpflichtung ihrer Verzinsung, und nur die relative ihrer Amortisation. Die Deckung eines bestimmten staatswirthschaftlichen, also über eine Reihe von Finanzperioden sich erstreckenden Deficits kann daher nicht blos, sondern soll durch Contrahirung einer Staatsschuld geschehen.

Nun aber ist es klar, daß eben diese Verzinsung und Amortisation einer solchen festen Schuld selbst wieder als Ausgabeposten des Budgets erscheinen. Es folgt, daß diese Ausgabe ihrerseits wieder ihre eigene Deckung fordert, welche in dem Einnahmsbudget nicht erscheinen kann, weil dasselbe sich mit den bisherigen Einnahmen ins Gleichgewicht setzt. Damit ergibt sich, daß die Herstellung jedes staatswirthschaftlichen Gleichgewichts durch Staatsschulden eine Vermehrung des Einnahmsbudgets mindestens um denjenigen Betrag fordert, welcher gleich ist dem jährlichen Zins- und Amortisationsbetrage. Tritt diese Vermehrung durch die natürliche Entwickelung der Staatseinnahmen ein, so bedarf es dafür keiner neuen Maßregeln; ist das nicht der Fall, oder muß das wenigstens bezweifelt werden, so muß die Contrahirung einer festen Schuld jedesmal neue Einnahmsgesetze — meistens, aber nicht immer, neue Steuergesetze —

Digitized by Google

zur Folge haben. Alsdann besteht die wahre staatswirthschaftliche Deckung des durch Aufnahme einer Schuld hergestellten Gleichgewichts in der richtigen Bemessung und Anordnung der durch solche neue Einnahmsgesetze erzielten Mehreinnahme, so daß nicht mehr, wie die finanzielle Deckung es fordert, in der Schuld, sondern im staatswirthschaftlichen Sinne in den durch sie hervorgerufenen neuen Einnahmsgesetzen die Deckung des Deficits gegeben wird.

Das nun ist wol einfach und klar an sich. Aber an diesen Punkt schließen sich nun die Erwägungen, welche die ganze Finanzwissenschaft umfassen, indem aus ihm die Frage hervorgeht, nach welchen Grundsätzen jetzt die neuen Einnahmen und Steuern für diese Deckung des Deficits einzutreten haben.

Hier nun wird man zunächst zwischen denjenigen Fällen unterscheiden, in welchen das finanzielle Deficit durch eine Ausgabe entsteht, welche selbst als eine Kapitalanlage erscheint, und die daher fähig und bestimmt ist, vermöge ihres Ertrages auch ziffermäßig die Zinsen und Amortisationen selber zu produciren, welche dem Staat durch die als Schuld erscheinenden Ausgaben zur Last fallen, wie z. B. der Ankauf von Eisenbahnen, gewisse andere Herstellungen, bei denen aus Gebühren Einnahmen entstehen, und anderes. Man nennt diese Art von Schulden die productiven, oder auch Investitionen. Sie bilden daher nur ein Rechnungsdeficit, aber keine Störung des Gleichgewichts. Von ihnen wird unter den Ausgaben die Rede sein. Alle diejenigen Ausgaben dagegen, die vielleicht eine sogar viel größere wirthschaftliche Productivität besitzen, deren Ergebniß aber in keiner Einnahmsziffer sich nachweisen läßt, bilden nun dasjenige Gebiet, in welchem nur die Schuld und die von ihr erzeugte Steuer als die das Gleichgewicht störenden Factoren auftreten, und damit die Grundlage für die sogenannten „Bedeckungsfrage" abgeben.

Will man nun hier nicht ins Unbestimmte gerathen, so muß man festhalten, daß die Lehre vom staatswirthschaftlichen Gleichgewicht sich darauf beschränken muß, jene Frage der Lehre von den Regalien, Gebühren und Steuern zu überweisen, und von dieser die Bestimmung über die richtigen Mittel und Wege zu

Digitized by Google

erwarten, durch welche derselben jene Deckung von Zins und Amortisation geboten werden wird.

Allerdings aber ist es ganz richtig, daß, wenn Begriff und Aufgabe der Herstellung des Gleichgewichts an sich gegen jene Frage gleichgültig sein können, der Finanzminister in seiner Initiative, die ja alle Einnahme- und Ausgabegesetze umfaßt, es seinerseits nicht sein kann. In ihm und seiner Aufgabe treten die Einnahmeverhältnisse mit Staatscredit und Staatsschuld in ihrer Einheit und ihrem gegenseitigen Bedingtsein wieder als ein Ganzes zusammen, und als ein Ganzes muß er das äußerlich Geschiedene in seinem staatswirthschaftlichen Gedanken zusammenfassen. Und eben das nun ist es, was wir nunmehr den Inhalt des Staatswirthschaftsplanes nennen, der als Initiative der Regierung der gesetzgebenden Gewalt gewöhnlich als Staatsvoranschlag bezeichnet wird. Wie unfertig übrigens Begriff, Inhalt und Function dieses historisch entstandenen Staatsvoranschlages sind, wird sich unten ergeben.

Bevor wir aber dazu übergehen, muß desjenigen Mittels des Gleichgewichts Erwähnung geschehen, das seit dem letzten Jahrhundert zu einem allgemeinen Inhalt der Finanzwirthschaft geworden ist, des Staatspapiergeldes.

Auch hier muß die Finanzwissenschaft die Lehre vom Papiergeld als bekannt voraussetzen. Vor allen aber muß sie annehmen, daß, während die englische und französische Literatur zum eigentlichen Verständniß desselben überhaupt nicht gelangt ist, sondern fast ausschließlich bei den Banken und der Banknote stehen bleibt, die deutsche sich ziemlich einig darüber ist, daß Staatsnote und Banknote zwei so wesentlich verschiedene Dinge sind, daß jede Verschmelzung derselben auch in der Finanzwissenschaft dieselbe Verwirrung hervorrufen muß, welche ihre gewaltsame Verbindung, wie in Oesterreichs unpraktischem Finanzwesen wirklich hervorgerufen hat. Dafür aber ist das was die Finanzwissenschaft als solche darüber zu sagen hat, wohl geeignet, definitiv jenen Unterschied auch für Widerwillige festzustellen.

Staatspapiergeld ist ein Papiergeld, welches der Staat mit gesetzlich verliehener Währung herausgibt, und das also der bankmäßigen Fundation entbehrt. Darum kann der Werth eines solchen Staatspapiergeldes nur darauf beruhen, daß jedermann

Digitized by Google

es bei den Kassen des Staats anstatt des Metallgeldes zu seinem vollen Nominalwerth auszugeben das Recht hat, welches Recht wir die Staats- oder die Kassenwährung nennen. In diesem Sinne müssen wir den Begriff der Steuerfundation neben dem der Bankfundation unbedingt festhalten. Der Grund nun weshalb der Staat solches Geld ausgibt besteht darin, daß seine Ausgaben entweder die Zahlung mit dem in der Staatskasse befindlichen Gelde überflüssig macht, und daher über das letztere frei disponiren läßt, oder daß es den Finanzen den Mangel des Kassenbestandes ersetzt. Es ist daher möglich, durch Ausgabe von Staatspapiergeld das Deficit zu decken und das Gleichgewicht der Finanzen herzustellen, und zwar ohne Contrahirung von Schulden, ohne Zahlung von Zinsen, und ohne Erhöhung der Lasten des Volkes. Das ist es, worin der rein finanzielle Werth und die rein finanzielle Function des Staatspapiergeldes besteht, und was seit John Law allen bedrängten Finanzverwaltungen dasselbe zu einem so verlockenden Auskunftsmittel bei jeder Störung des Gleichgewichts gemacht hat.

Was nun dabei die ernsten volkswirthschaftlichen Fragen betrifft, die sich hier anschließen, so muß die Erörterung derselben andern Arbeiten überlassen werden. Hier genügt es festzuhalten, daß die weitern Folgen der Ausgabe solchen Staatspapiergeldes die neuere Zeit gezwungen haben, für dasselbe statt des finanziellen den staatswirthschaftlichen Gesichtspunkt zur Geltung zu bringen.

Dieser nun lehrt, wenn wir die Resultate in möglichster Kürze zusammenfassen, daß der Staat das Geldwesen seiner Volkswirthschaft durch die Ausgabe des Staatspapiergeldes unbedingt verwirrt, wenn die Summe desselben auch nur die Hälfte seiner jährlichen Einnahmen überschreitet, bei der zweiten Hälfte bereits die ihm eigenthümliche Fundation, die Steuerfundation, verliert, und daß endlich bei jeder auch noch so kleinen Summe der Staat sich des Mittels gegen die höchste finanzielle Noth beraubt, das eben in der Ausgabe von solchem Staatspapiergelde besteht; volkswirthschaftlich aber, daß jedes Staatspapiergeld die feste Werthordnung der Volkswirthschaft, welche auf dem Metallgelde beruht, bedrohen muß.

Die staatswirthschaftliche Forderung geht deshalb dahin,

Digitized by Google

niemals Staatspapiergeld auszugeben, sondern das Papiergeld nur in der Form der Banknoten zuzulassen, da das Staatspapiergeld stets die ihm eigenthümliche ernste Folge hat, gerade durch die Zahlung mit diesem Papiergelde den Credit des Staats zu erschüttern, also gerade die Herstellung des Gleichgewichts zur unmittelbaren Gefährdung desselben zu machen.

Ist aber dennoch Staatspapiergeld ausgegeben, so muß es Princip der Staatswirthschaft sein, dasselbe einzuziehen, das heißt zu vernichten, sowie es als Steuerzahlung in die Kassen des Staats einläuft. Diese Einziehung wird in den meisten Fällen nur durch Eingehung einer eigenen Schuld möglich, und diesen Proceß werden wir später als die Herstellung der Valuta durch Consolidirung des Staatspapiergeldes genauer bezeichnen.

Demgemäß ist es unmöglich, vom Standpunkte der Staatswirthschaft die Emission von Papiergeld als ein Mittel zur Herstellung des staatswirthschaftlichen Gleichgewichts zu betrachten. Nur die höchste Noth kann dieselbe für außerordentliche Fälle des finanziellen Bedarfs motiviren. Haben aber die Finanzen einmal ein solches ausgegeben, so muß die Staatswirthschaft dasselbe als eine beständige Gefährdung des staatswirthschaftlichen Gleichgewichts betrachten, und daher für die Beseitigung desselben dieselben Wege einschlagen wie für jede andere dauernde Gefährdung der Staatswirthschaft; sie muß die Einziehung durch Contrahirung von Schulden bewirken, und diese Schulden in derselben Weise durch Steuern decken wie bei jedem andern staatswirthschaftlichen Deficit.

Es sollte daher kein Staatsvoranschlag als vollständig angesehen werden, der, wo einmal überhaupt Staatspapiergeld existirt, nicht in seinem Wirthschaftsplane die Einlösung desselben in seinen Gesichtskreis aufnimmt.

So sind jetzt die beiden Elemente des eigentlichen Staatsvoranschlags gegeben, und es wird nunmehr leicht sein, das zu bestimmen, was er enthalten, und was er leisten soll.

Jeder, der über die hier vorliegenden Fragen von Deckung und Gleichgewicht nachdenkt, wird finden, daß, wenn auch die obigen Sätze in der Theorie sehr richtig sein mögen, sie in der Praxis je nach den besondern Verhältnissen des einzelnen Landes eine sehr verschiedene Anwendung finden. Dieselbe finanziell ganz gleiche Summe kann

Digitized by Google

staatswirthschaftlich eine sehr verschiedene sein, und dieselbe Deckung die das Gleichgewicht des einen Landes ohne Mühe herstellt, kann ein anderes zu einer andern Zeit fast erdrücken. Was hier zu geschehen hat, kann die Finanzwissenschaft nicht angeben; ihre Aufgabe beschränkt sich darauf, den Weg zu zeigen, den man zu gehen hat. Deshalb muß für unsern Zweck das Wenige genügen, was wir angeführt haben; wir haben grundsätzlich eine endlose Casuistik vermeiden wollen, die praktisch kein Resultat ergeben kann.

III. Der Staatsvoranschlag, sein Inhalt und seine Bedeutung.

Faßt man nun alles bisher Gesagte zusammen, so entsteht der „Staatsvoranschlag" in seinem gewöhnlichen Sinne und Umfang als der Entwurf, welcher alles dasjenige was in Bilanz und Gleichgewicht des wirthschaftlichen Staatslebens durch die höchste Leitung des Finanzwesens festgestellt oder gefordert werden muß, als eine große Einheit der gesetzgebenden Gewalt zur Beschlußfassung vorlegt.

Und da nun ein solcher Entwurf, wie gezeigt ward, das gesammte Leben des Staats in seinen entscheidenden wirthschaftlichen Bedingungen enthält, so ist die Vorstellung entstanden daß eine solche Vorlage nicht blos innerlich eine Einheit sei, sondern daß sie selbst und mit ihr das Recht, über sie auch einen einheitlichen Beschluß zu fassen, der eigentliche und höchste Ausdruck der freien Verfassung, der Selbstregierung des Volkes sei.

Und dennoch darf man sich nicht verhehlen, daß es im ganzen öffentlichen Recht kaum einen Begriff gibt, der unbestimmter, ja unfertiger wäre als der eben jenes Staatsvoranschlags, wie es denn genugsam feststeht, daß es wenigstens keinen andern gibt, der zu ernsterm Streit Veranlassung gegeben hätte.

Das nun beruht darauf, daß dieser sogenannte Staatsvoranschlag nicht eine formale Einheit ist oder sein kann, sondern daß derselbe vielmehr sehr verschiedene Theile und sehr verschiedenen Inhalt hat, daher auch niemals in einem einzelnen Acte erschöpft ist, sondern daß die besondern, selbständig dastehenden Acte, welche jener Ausdruck umfaßt, theils in ganz verschiedenen eigentlichen Abschnitten auftreten, theils auch mit ihrem Inhalt sich oft nur sehr indirect berühren. Das was alle diese Vor-

Digitized by Google

lagen aber wieder als einen verfassungsmäßigen, einheitlichen Begriff erscheinen läßt, besteht vielmehr darin, daß dieselben alle, jede in ihrer Weise, nicht etwa immer als Gegenstand eines legislativen Beschlusses auftreten, sondern in ihrer Gesammtheit die Voraussetzungen dafür bilden, daß die gesetzgebende Gewalt über die staatswirthschaftliche und finanzielle Ordnung des gesammten Staatslebens ihren Beschluß zu fassen in den Stand gesetzt werde.

Im weitern Sinne hat daher ein solcher Voranschlag die Aufgabe, nicht etwa blos Voranschläge zu machen, sondern jene Voraussetzungen, jede für sich, in selbständiger Form der Legislative in der Weise zur Vorlage zu bringen, daß nunmehr die gesammte Staatswirthschaft durch die Gesetzgebung und ihren Willen endgültig bestimmt werden kann.

Daher hat alles was das Wort Staatsvoranschlag umfaßt, stets drei Hauptaufgaben, welche in drei ganz verschiedenen Acten auftreten, zu verschiedener Zeit vorkommen, und wesentlich verschiedene Functionen der Legislative hervorrufen, wie wir unten zeigen werden.

1) Die erste dieser Aufgaben muß offenbar die Aufstellung der Bilanz der nächstverflossenen Finanzperiode sein. Wir nennen sie die Staatsrechnung. Ihre Bedeutung für den Voranschlag besteht darin, daß sie einerseits aus ihren letzten Ziffern in wirklich stattgehabter Einnahme und Ausgabe des Vorjahres, die wir als die Bilanz der Staatsrechnung bezeichnen, den etwaigen Ueberschuß oder das Deficit des vergangenen Jahres sowie die Mittel seiner Deckung noch ohne Beziehung auf die kommende Finanzperiode und den eigentlichen Staatsvoranschlag aufstellt.

Diese Staatsrechnung kann nun unmöglich schon mit dem Ende des Jahres fertig sein, für welches sie gilt. Dennoch ist sie die nächste materielle Basis für den Staatsvoranschlag. Es liegt daher in der Natur der Sache, daß sie stets in zwei Formen auftritt, und hier greifen wir bereits in die Lehre von dem verfassungsmäßigen Verwaltungsrecht hinüber. Die eine Form ist nämlich die genaue und für alle Einnahmen und Ausgaben im Einzelnen durchgeführte Aufstellung der wirklichen Ziffern der Finanzwirthschaft, welche stets mindestens ein Jahr gebraucht,

Digitized by Google

um fertiggestellt zu werden, und daher mit dem Staatsvoranschlage gar nicht gleichzeitig vorgelegt werden kann. Wir nennen sie die Staatsabrechnung, welche von der Finanzverwaltung überhaupt erst an den obersten Rechnungshof geht und dann den Gegenstand der verfassungsmäßigen Controle bildet. Die zweite Form ist dann die Uebersicht über die Hauptziffern der Rechnung des verflossenen Jahres, welche der Finanzminister jährlich der Legislative mittheilt, um sie bei der Berathung des eigentlichen Voranschlags zum Grunde zu legen. Diese Uebersicht bildet demnach weder einen Gegenstand der Beschlußfassung noch der Controle. Sie ist eine mehr oder weniger weitläufige Vorlage oder Mittheilung an die Legislative. Sie braucht mit der Staatsabrechnung auch nicht im Einzelnen zu stimmen, und erzeugt keine Verantwortlichkeit für den Minister. Sie ist daher auch als solche nicht verfassungsmäßig vorgeschrieben, sondern nur durch das Bedürfniß der parlamentarischen Berathung erzeugt, und daher in Ausführlichkeit und Umfang nur durch die Zweckmäßigkeit bestimmt. An sie aber schließt sich das zweite, der eigentliche Staatsvoranschlag, den man mit möglichster Verwirrung der Begriffe wol auch das eigentliche Budget nennt.

2) Der eigentliche Staatsvoranschlag, der zweite und Haupttheil der Vorlage an die Legislative, ist nun die Gegenüberstellung des wahrscheinlichen Einnahmebudgets und des Budgets der Ausgaben, mit dem Gesammtresultat der Bilanz einerseits als Motivirung der Störungen des Gleichgewichts welche diese Bilanz ergibt, andererseits als Aufstellung und Begründung der Mittel, um das Gleichgewicht wiederherzustellen. In ihm faßt sich daher das gesammte wirthschaftliche Leben des Staats zusammen, um zum Gegenstand der Berathung und des Beschlusses der Gesetzgebung zu werden. Es ist die größte, ja fast die eigentliche Arbeit des Finanzministeriums, und enthält im verfassungsmäßigen Leben des Staats alle Gebiete, auf denen sich das Volksbewußtsein mit Gesetzgebung und Vollziehung am faßbarsten berührt, als eine große Einheit. Seine erste Bedingung ist daher die volle Klarheit über den Inhalt desselben. Diese Klarheit hat zur ersten Voraussetzung, daß das formale System derselben erstlich nach den Gebieten der Einnahme, und dann nach denen der Verwaltung aus welchen die Ausgaben hervor-

Digitized by Google

gehen, streng geordnet sei. Die erste Bedingung dafür ist wieder, daß das System der Ausgaben von dem der Einnahmen endgültig geschieden erscheine und an der Stelle des Etats daher das Ministerialbudget durchgeführt werde. Die zweite Forderung, die gleichfalls keineswegs immer innegehalten wird, ist daneben die Gleichmäßigkeit in der Behandlung aller Gebiete der Finanzwirthschaft, wobei wir namentlich auf das Finanzwesen der Domänen zurückkommen werden. Daran schließt sich dann die dritte Forderung, die Vollständigkeit, über die wir nichts zu sagen brauchen. Alle diese Voraussetzungen einer guten Ordnung des Staatsvoranschlages haben nun durch ihre eigene Nothwendigkeit das Festhalten an dem traditionellen System des Voranschlages erzeugt, und es ist nicht zu bestreiten, daß es der Regel nach besser ist, einen geringen systematischen Fehler beizubehalten, als durch seine Aenderung große Verwirrung zu erzeugen. Alles das bildet nun zusammen die finanzielle Technik des Voranschlages. Die zweite große Voraussetzung für jeden Werth derselben ist dagegen die Begründung seines Inhalts und zwar zuerst die Begründung für den Unterschied in den Einnahmen, dann die Motiviruug der Ausgaben und endlich die der Mittel zur Herstellung des Gleichgewichts. Da die Ziffern der beiden ersten Theile ohnehin gegeben sind, so ist es der Regel nach gerade dieser letztere, der für das entstehende Budget die durchgreifendste Bedeutung hat. An ihm entwickelt sich dann das dritte große Gebiet des Staatsvoranschlages mit seiner eigenen Stellung in der Gesetzgebung.

3) Während nämlich der eigentliche Staatsvoranschlag zunächst doch nur die ziffermäßige Darstellung des Gleichgewichts zum Inhalt hat, werden die effectiven Mittel zur wirklichen finanziellen Herstellung desselben ganz bestimmte Voranschläge sein, welche einerseits in der Aufstellung von neuen Bedürfnissen der Verwaltung durch die damit verbundenen Ausgaben die Störung desselben enthalten, oder andererseits die Deckung desselben durch specielle Einnahmsgesetze fordern. Es ist nun schon Tradition geworden, die neuen Ausgaben der einzelnen Ministerialbudgets oder Verwaltungszweige nicht mehr selbständig vorzulegen, sondern sie gleich im Voranschlage selbst mit der Ausgabeziffer zu verbinden. Wo jedoch größere Aufgaben auftreten,

Digitized by Google

erscheinen auch diese Vorschläge als selbständige Anträge bei der Legislative, und alsdann pflegen sie ihre Natur zu ändern und statt als Theile des Voranschlags behandelt zu werden, als eigene Gesetze aufzutreten, deren Erforderniß dann der Voranschlag einfach in seine Ziffern aufnimmt. Nur diejenigen Theile des Voranschlags der Ausgaben, welche die eigentliche Kapitalverwaltung betreffen (Schuldenwesen, Papiergeldwesen), fordern besondere Anträge *neben* dem Staatsvoranschlag. Wo es sich dagegen um eine Einnahme handelt, ist die Nothwendigkeit, dieselben als eigene Vorlagen einzubringen und sie außerhalb des Vorschlags zu behandeln, in keiner Verfassung zweifelhaft. Dem Voranschlage selbst gehört dann nicht das neue Einnahmegesetz, sondern nur die wahrscheinliche Berechnung seiner Ergebnisse, die dann allerdings in den meisten Fällen auch auf die folgende Finanzperiode übergeht.

Faßt man diesen dreifachen Inhalt der Vorlage an die Gesetzgebung in ihrem Verhältniß zur Function derselben zusammen, so ergibt sich, daß die Staatsrechnung *vor*, die selbständigen Finanzanträge *nach* der Berathnng des Budgets auftreten, während der Staatsvoranschlag als solcher den Gegenstand der eigentlichen Finanzgesetzgebung bildet. Gerade deshalb bezeichnet man ihn auch, wie gesagt, wol als das *Budget*, die Gesammtheit der verfassungsmäßigen Rechte und Ordnungen, welche dabei erscheinen, als das *Budgetrecht*, und den Beschluß über ihn als die *Bewilligung des Budgets*. Wir werden aber gleich sehen, wie sehr das alles ungenau ist, sowie man es vom Gesichtspunkte des öffentlichen Rechts auffaßt. Indessen liegt dieser Vorstellung doch das Eine zum Grunde, das man mit gutem Recht festhält.

Denn gerade in der Verschiedenheit dieser Theile ist es eben der eigentliche Staatsvoranschlag, der die *Einheit* des gesammten staatswirthschaftlichen Lebens zum Ausdruck und dem Volke zum Bewußtsein bringt. Man kann daher, noch ganz abgesehen von dem eigentlichen Budgetrecht, sagen, daß die Ordnung und die Motivirung des Staatsvoranschlages zuletzt der ganzen Finanzwirthschaft ihren Charakter gibt und daß die Forderungen an seine Vollständigkeit und Klarheit mit jedem Jahre größer werden. Vielen erscheint daher auch jetzt noch wenigstens der Begriff

Digitized by Google

und Inhalt dieses eigentlichen Staatsvoranschlags und damit des sich an denselben anknüpfenden Budgetrechts als etwas Einfaches, und die bestehenden Verfassungsurkunden haben deswegen auch geglaubt, das Budgetrecht mit einigen kurzen Bestimmungen erledigen zu können. Wir werden gleich sehen, wie sehr das einseitig ist. Zunächst aber ist es klar, daß die Ablösung und Selbständigkeit dieses Staatsvoranschlages von der Staatsrechnung und den besondern Finanzanträgen die Grundlage der Entwickelung dessen wird, was wir eine selbständige Finanzverfassung nennen. Diese Entwickelung selbst beruht aber nur in wenigen Theilen Europas auf eigenen gesetzlichen Bestimmungen, sondern sie ist vielmehr überhaupt erst durch das parlamentarische Leben erzeugt worden. Und wenn wir daher die bisher dargelegten Kategorien als die des gemeinsamen europäischen Finanzwesens, deren Trägerin bisher die deutsche Finanzwissenschaft ist, nennen, so werden wir jetzt den Versuch zu machen haben, zunächst eben für die Bildung des Staatsvoranschlages die nationale Gestalt derselben zu charakterisiren.

Das nun gewinnt sein höheres Interesse dadurch, daß wir die letztere auf allen Punkten mit der gesammten Bewegung der verfassungsmäßigen Staatswirthschaft fortschreiten und zur Klarheit gelangen sehen.

England. Was zunächst England betrifft, so hat die bereits oben bezeichnete Natur seiner Finanzverfassung, nach welcher dieselbe eigentlich nur die höchste Entwickelung des mittelalterlichen Steuerbewilligungsrechtes ist, jedoch verbunden mit der Controle über die Verwendung der der Krone bewilligten einzelnen Steuern, es naturgemäß hervorgebracht daß es hier einen Staatsvoranschlag im Sinne des Continents, also ein Bild des allgemeinen Gleichgewichts und seiner Herstellung in der Gestalt einer einheitlichen Vorlage und der engsten Verbindung derselben mit den Deckungsbeträgen, die das gesammte Staatswesen umfassen, überhaupt nicht gibt, so wenig als ein einheitliches Votum über das Budget. Es läßt sich das ohne ein Bild von der historischen Entwickelung des englischen Budgetrechts vor 1688 und nachher allerdings nicht verstehen; wir haben aber versucht, den Charakter derselben zu bezeichnen. Mit dem 19. Jahrhundert indeß scheint nun der große Gang der europäi-

Digitized by Google

schen Finanzentwickelung auch das historische englische Finanzwesen zu erfassen, und in der That ist einer der Hauptpunkte, in welchen das zur Erscheinung kommt, gerade die langsame, aber, wenn man vorurtheilsfrei sprechen will, noch höchst unklare und unfertige Nachahmung der continentalen Staatsvoranschläge. Freilich muß man dazu die eigentliche Budgetgesetzgebung von dieser Bildung der Voranschläge streng scheiden, um zu einem klaren Bilde zu gelangen. Der Gedanke, der in England noch die letztere beherrscht, beruht schon auf der Magna Charta und findet in der Bill of rights von 1688 seinen klarsten Ausdruck. Da das Parlament der Krone und nicht dem Staate die Steuer bewilligt, so wird jeder Antrag auf Steuern auch nicht durch eine Gesammtdarstellung des Staatsgleichgewichts, sondern durch eine Motivirung der bestimmten Bedürfnisse des Staats begründet; und so haben sich in England statt Eines Gesammtvoranschlages drei an sich selbständige Hauptvoranschläge oder Bedürfnißgebiete herausgebildet, der eine für das Heer, der zweite für die Flotte, der dritte für den öffentlichen Dienst (Army, Navy und Civil Service). Ja wir glauben sagen zu können, daß das Parlament gar kein Recht hatte, bis auf unsere Zeit überhaupt eine Zusammenstellung dieser drei verschiedenen Budgets in ein Ganzes zu fordern. Erst mit dem 19. Jahrhundert tritt nun der Proceß ein, durch den sich auch in England ein selbständiges Voranschlagswesen bildet. Da aber England keine selbständige Finanzwissenschaft besitzt, so geht dieser Proceß, nur von dem praktischen Bedürfniß getragen, sehr langsam vor sich. Man sieht das am deutlichsten, wenn man die sehr genauen, aber gänzlich zerrissenen und ordnungslosen Angaben bei May („Const. Hist.", beſ. I, 4) und Todd („Parlament. Regierung", I, beſ. S. 402 fg. bei Aßmann) auf ihren einfachen Inhalt reducirt.

Bis 1854 beruhte fast das ganze englische Budget auf der Grundform des „Etats", obwol man das Wort nicht kannte. In diesem Sinne wurden bis daher die Erhebungs- und Verwaltungskosten der Zölle, der inland revenues und der Post aus den eigenen Einnahmen der letztern gedeckt, wie es in dem Unterschied des Etats vom Ministerialbudget liegt, und erst der Ueberschuß derselben wird der Bewilligung des Parlaments unter-

Digitized by Google

worfen. Da nun die vom Parlament bewilligten Steuern nach dem alten Princip der Einzelsteuerbewilligung jede für sich als ein selbständiges Ganzes betrachtet wurden und daher auch in so viele eigene funds zerfielen, als es solche Bewilligungen gab, so bot das gesammte englische Budget bis zur Mitte unsers Jahrhunderts ein so wirres Bild dar, wie wol nirgends auf dem Continent. Eine klare Uebersicht der Staatsrechnung war an und für sich dabei nicht möglich, und ebenso wenig ein Staatsvoranschlag, da jeder Zweig des Einkommens für sich verwaltet und verrechnet ward. Das ganze englische Finanzwesen war damit das continentale Etatswesen in seiner äußersten Consequenz, d. h. ein durchaus unsystematisches, rein historisch und stückweise entstandenes, in keinem Punkt als Einheit erscheinendes Staatsrechnungswesen.

Wir auf dem Continent können uns von einem solchen Zustande nur sehr schwer eine klare Vorstellung machen; noch weniger die Engländer selbst, welche durch den gänzlichen Mangel jeder theoretischen Behandlung des Finanzwesens überhaupt das letztere gar nicht in seinem Zusammenhange zu denken gewohnt waren. Aber gerade daraus entstand wiederum das, was diese ganze englische Finanzverfassung schon im 18. Jahrhundert so sehr vor der des Continents auszeichnete. Man kann kurz sagen, daß es der Mangel, ja die verfassungsmäßige Unmöglichkeit war, den Staatsvoranschlag selbständig aufzustellen. Die Folgen davon aber zeigten sich ebendeshalb viel mehr innerhalb der Function der gesetzgebenden als der vollziehenden Gewalt. Wir führen das schon hier an, weil es den folgenden Abschnitt am besten erklärt. Das Princip der Bewilligung jeder Steuer stand fest, und ebenso das der Verantwortlichkeit für ihre Verwaltung. Da nun England keine Einheit seines Budgets hatte, so war die natürliche Consequenz, daß jenes Princip der Verantwortlichkeit statt auf das ganze Budget, vielmehr auf jeden einzelnen Etat um so strenger angewendet ward, und so entstand jener verwickelte Apparat von Forderung und Bewilligung jedes Theiles dieser Finanzwirthschaft, welche es nicht etwa blos dem Continent, sondern auch dem Engländer selbst so schwer machte, sich in diesem Finanzwesen, seinen Organen und Competenzen, die oft kaum eine äußerliche Verbindung hatten, zurechtzufinden.

Digitized by Google

Das einzige Mittel gegen den Misbrauch der Finanzgewalt, den eine solche Zersplitterung so sehr leicht möglich machte und auf den namentlich Todd so oft zurückkommt, bestand in dem Anklagerecht gegen die Minister, das wol nie in England einen politischen, sondern einen wesentlich finanziellen Hintergrund hatte, wie es schon R. Mohl in seiner „Ministerverantwortlichkeit" erkannte. Die Verwirrung und Unordnung, die durch diese Systemlosigkeit des ganzen Finanzwesens entstand, zeigte sich namentlich in der Controle, die in der That eine blos nominelle war. Man wird es bei dem geordneten Finanzwesen des Continents nicht für möglich halten, und doch steht es fest daß noch in dem ersten Jahrzehnt unsers Jahrhunderts die unglaubliche Summe von 534 Mill. Pfd. St. an Ausgaben überhaupt uncontrolirt geblieben war! Daß dabei von einer Budgetbewilligung oder Steuerverweigerung im continentalen Sinne keine Rede sein konnte, ist schon formell ganz klar. Der Continent, namentlich aber Deutschland, bewunderte jedoch diese ihm sehr wenig bekannten Zustände darum, weil das Princip der Verantwortlichkeit in ihnen doch als die Hauptsache erschien.

Unterdessen lernte mit dem Anfange unsers Jahrhunderts England doch vor allem an Frankreich, wie viel Macht und wie viel Klarheit die staatliche Einheit gerade im Finanzwesen verleihen kann. So begann schon unter Georg III. jene Bewegung, welche die ersten Elemente einer solchen einheitlichen Ordnung in den Finanzen herzustellen versuchte. Und, wir wiederholen es, ohne daß man es selber klar erkannte, mußte dies damit beginnen, nicht etwa ein vollständiges Budgetwesen wie auf dem Continent herzustellen, sondern nur erst einmal die beiden Elemente alles Staatsvoranschlages, und zwar ein einheitliches Einnahms- und ein einheitliches Ausgabsbudget, zu bilden. Und gegenüber der traditionellen Bewunderung engländischer Zustände müssen wir behaupten, daß das englische Finanzwesen noch heute auf diesem Standpunkte steht, und noch immer es nicht so weit gebracht hat wie der Continent, daraus einen systematischen und genügenden Staatsvoranschlag mit einheitlich organisirten Vorlagen und Anträgen herauszubilden.

Die Elemente dieser allmählichen Entwickelung des englischen Staatsvoranschlags sind im wesentlichen folgende.

Digitized by Google

Schon im Anfang dieses Jahrhunderts führte das Misbehagen über jene verwirrten finanziellen Zustände dahin, eine Commission für die Aufstellung einer festen Ordnung der öffentlichen Rechnungsablage, die Commissioners of Public Accounts einzusetzen. Es ist für unsere continentalen Begriffe fast unglaublich, wie viel Zeit diese Commission gebraucht hat, um so gut als nichts zu leisten. Doch wurde der Anstoß gegeben, und jetzt begann eine fast funfzigjährige Arbeit, um das hervorzubringen, ohne das auf dem Continent fast der unterste Finanzbeamte sich schwerlich eine gute Finanzverfassung hatte denken können. Der erste Schritt für die Aufstellung eines einheitlichen Einnahmsbudgets in England war die Bestimmung, daß nicht etwa alle Einnahmen, sondern nur jene Etatsüberschüsse, die bisher einzelne Fonds gewesen, in ein Ganzes zusammengefaßt und der Bank von England übergeben wurden, bei welcher sie dann den sogenannten „Consolidated Fund" bildeten. Aus diesem Fonds nahm dann der Exchequer die Ausgaben durch seine Anweisung auf die Bank (s. unten). Das geschah durch die Act 27, Georg III. c. 47. Allein die Erhebungs- und Verwaltungskosten jener Etats wurden noch bei ihnen selbst bestritten, verrechnet und controlirt, und Klarheit war nicht zu bekommen. Da statteten denn jene Commissioners of Public Accounts freilich erst im Jahre 1831 einen Bericht an das Parlament über die Uebelstände dieser Finanzverwaltung ab. Dieser Bericht blieb nicht weniger als sechzehn Jahre liegen, bis endlich Bowring am 29. April 1847 auf Grund desselben den Antrag einbrachte, daß künftig die Bruttoeinnahme des Landes ohne irgendwelchen Abzug an die Staatskasse abgeführt werden sollte. Der Antrag fiel; im Jahre 1848 ward er erneuert, der Lord of the Exchequer gab nun eine bestimmte Zusicherung und wieder blieb derselbe sechs Jahre liegen, bis Gladstone ihn 1854 in der Form wieder aufnahm, daß alle Ausgaben für die Erhebung von Einnahmen nicht mehr aus jenen Etats, sondern aus „den vom Parlament bewilligten Geldern" bestritten werden sollten. Diese Acte von 1854 war der englischen Finanzwirthschaft so neu, daß trotz der Folgeacte von 1856 dennoch „das Resultat nicht erreicht ward". Man traut kaum seinen Augen, wenn uns Todd erzählt, daß 1857 wieder wesentlich

Digitized by Google

derselbe Vorschlag gemacht wird, 1858 die Regierung sich damit einverstanden erklärt und trotz alledem die Sache nicht durchgeführt wird, bis endlich auf Gladstone's Vorschlag im Jahre 1860 die „Exchequer and Audit Department Act" durchging, welche endgültig die Einheit des Einnahmsbudgets formulirte und herstellte. So empfing England nach einer beiläufig funfzigjährigen Arbeit das erste Element seines Budgets, ein einheitliches Einnahmsbudget; es hatte sich als Bruttobudget aus dem alten Nettobudget des Consolidated Fund herausgebildet, und das Parlament hatte jetzt wenigstens Ein Substrat für seine Legislative.

Viel schwieriger war es dagegen, ein einheitliches Ausgabsbudget zu bilden, und man muß sich ja nicht vorstellen, als ob England schon jetzt ein solches besäße. Dasselbe hielt und hält vielmehr an dem Grundsatz fest, der seit Wilhelm III. zur Geltung gelangt war, daß jede Einnahme nur für einen bestimmten Zweck bewilligt sei, daß jede Verwendung derselben daher ihr eigenes Gesetz fordere und nur durch ein solches gerechtfertigt werde, was das englische Finanzwesen mit dem Worte der „Appropriation" ausdrückt, und daß es daher, da es zu genügen schien daß die Gelder für die Einzelausgaben jetzt aus dem zuletzt doch einheitlich gewordenen Einnahmsbudget der Consolidated Funds bestritten wurden, keineswegs ein einheitliches Ausgabebudget zu geben brauche. Daher schien es denn auch ganz überflüssig, eine ganze Reihe von Ausgaben, namentlich des Civil Service, des öffentlichen Dienstes, überhaupt erst einer jährlichen Gesetzgebung vorzulegen, da die Empfindung dem Engländer sagte, daß er, sowie die Ausgabe einmal bewilligt war, zur Zahlung derselben ebenso regelmäßig verpflichtet sei, als diese Dienste ihrerseits regelmäßig geleistet wurden. Das allgemeine Princip der Ausgabegesetzgebung oder der Appropriation Act wurde daher für alle solche Ausgabeposten einfach beiseitegeschoben, namentlich für die Gesammtheit aller Beamtengehalte, und „aus Bequemlichkeitsrücksichten", wie Todd sagt, und nicht vermöge eines Rechtsprincips „hat man in den Einnahmeverwaltungen die Beamtengehalte aus den Einnahmebeständen bezahlt", trotzdem daß schon 1865 der Secretär des „Board of Audit" (Oberrechnungskammer, s. unten) sich dagegen

Digitized by Google

erklärte. Es lag dabei nun nahe genug, denselben Grundsatz auch auf andere Dinge anzuwenden, und die Ausgaben für dieselben, als einmal für allemal bewilligt, und daher nicht mehr als Gegenstand von Anträgen im Sinne eines Staatsvoranschlages, sondern blos als Gegenstand der Vorlage zu betrachten, und sie damit der Frage nach der Bewilligung in einem eigenen Appropriations Act zu unterwerfen. So entstand in England was der Continent in seinen Verfassungen überhaupt nicht kannte, statt eines einheitlichen Staatsvoranschlages der Ausgaben ein doppelter. Der erste Theil desselben enthält überhaupt keinen Antrag, sondern nur die rechnungsmäßige Mittheilung der Summen, welche „auf Grundlage dauernder, in den Parlamentsacten erfolgter Bewilligungen" ausgezahlt werden, und die nach Todd etwa 30 Mill. Pfd. St. betragen; der zweite Theil besteht dann aus den eigentlichen jährlichen Anträgen des Schatzkanzlers (70 Mill. Pfd. St.), und diese nun, und nicht wie auf dem Continent das ganze Ausgabsbudget, sind es, welche allein den Begriff des eigentlichen Staatsvoranschlages, also die Kategorien von Gleichgewicht, Deficit und Deckung, in England enthalten, da der ganze erste Theil, wie gesagt, ohnehin ohne weitere Bewilligung aus dem Einnahmsbudget herausgenommen wird. Niemand hat das letztere, auch in England nicht, klarer und gründlicher dargelegt als Gneist in seinem „Gesetz und Budget". In der That werden erst dadurch die sogenannten „Budgettheorien" und ihr Streit verständlich; denn jene Verhältnisse Englands sind, wenn auch nicht die Grundlage, so doch der Anstoß zu denselben. Daß auch Gneist, wie Malchus, Czörnig, Hock und andern der scharfe Unterschied von Voranschlag und Budget noch nicht feststand, ist durch neuere Aufstellungen, wie in H. Schulze's „Preußischem Staatsrecht", nicht gebessert worden, und hat den Budgetstreit gerade dadurch wenigstens zum Theil möglich gemacht. So aber ist das englische Ausgabsbudget durch eine allerdings wohlbegründete „Uebung" in jene zwei Theile zerfallen; und nun war es natürlich, daß in dem zweiten Theile sich alles das, wenigstens für das Ausgabsbudget, ausbildete, was wir oben als den Inhalt des eigentlichen Staatsvoranschlages entwickelt haben. Zuerst hat sich dabei in diesem Voranschlage eine gewisse traditionelle Ordnung eingestellt. Die

Digitized by Google

Grundlage dafür war nun zwar kein Gesetz, sondern ein bloßer Parlamentsbeschluß (resolution) vom 19. Februar 1821, welcher einen jährlichen Voranschlag vor der Eröffnung des Parlaments, zunächst jedoch nur noch für das Heeres- und Marinebudget vorschrieb. Das beruhte auf der Uebung seit Wilhelm III., die uns Macaulay in seiner „History of England" so vortrefflich darlegt. Dann fragte es sich allmählich, ob man solche Voranschläge, die sogenannten „Estimates", nicht auch für das dritte Hauptkapitel der Ausgaben, den Civil Service, gleichfalls aufstellen solle. Den verschiedenen Committees, welche für die Verbesserung der gesammten Finanzen successiv eingesetzt waren, dem „C. on Public Moneys" und „Publ. Accounts", folgte zu dem Ende ein „Committee on Miscellaneous Expenditures", unter welchem Ausdruck man dieses Hauptstück zu bezeichnen pflegte. Dieses Committee beschloß allerdings die resolution, daß dem Hause auch für diese Miscellaneous Expenditures in ihrem ganzen Umfang ein gemeines Ausgabsbudget rechtzeitig vorgelegt werden solle. Das ist nun wieder trotz der Zustimmung der Regierung doch nicht geschehen; die Folge war trotz der Ausführlichkeit der Vorlage, die sich allmählich in allen Details herstellte, Mangel an Ordnung und Voraussicht innerhalb dieses ganzen Theiles des Ausgabsbudgets, und erst im Jahre 1862 wurde auf Grund der Motivirung Gladstone's, daß infolge jener Unordnung die „Miscellaneous Estimates" stets unvollständig seien und beständig Nachtragsforderungen entstehen, „eins der größten finanziellen Uebel für das Haus", die Einrichtung eines genauen Ausgabsbudgets auch hierfür durch Uebung eingeführt, „und wird man", wie Todd fast naiv sich ausdrückt „vermuthlich auch in Zukunft daran festhalten". Sehr gut hat bereits Czörnig („Systematische Darstellung des Budgets von Großbritannien, Frankreich u. s. w.", 1862) das Ganze charakterisirt, S. 21: „Das (englische) Budget ist kein universeller Staatshaushaltsetat — nicht einmal ein Entwurf für den Dienst eines Jahres — sondern der Kanzler der Schatzkammer entwirft es erst, wenn die Hauptausgaben vom Hause der Gemeinen bereits festgestellt sind." Trotz alledem hat die Natur der Sache es erzwungen, daß jährlich die Staatsrechnung publicirt und die Motivirung der

Digitized by Google

Anträge der Regierung in dem Vortrage des „Lord of the Exchequer" selbständig aufgestellt wurden, was aber alles, namentlich erst seit 1876, seine letzte Ordnung (170 selbständige Kapitel des Ausgabsbudgets, freilich mit sehr verschiedener Specialisirung) empfangen hat, nachdem das übrige Europa schon lange mit seinem System fertig war. Es ist zwar diese englische Wirthschaft mit der continentalen noch nicht zu vergleichen, aber es ist immerhin in den letzten Decennien ein bedeutender Fortschritt geschehen, dessen eifriger Vertretung namentlich Gladstone seine Popularität in England verdankt. Allein auch künftig wird wol die weitere Entwickelung statt aus rationellen Gründen vielmehr nur aus der Unerträglichkeit der Uebelstände entstehen, welche aus dem Gegensatz einer souveränen Budgetgesetzgebung und einem möglichst schlecht organisirten Staatsvoranschlagswesen entstehen müssen.

Frankreich. Wenn man im allgemeinen sagen kann, daß in England sich der Staatsvoranschlag aus den Einzelbudgets allmählich zur Einheit herausgebildet, so hat sich umgekehrt in Frankreich aus der Einheit der Idee des Budgets ebenso allmählich die Specialisirung des Staatsvoranschlages zum Begriff und Recht seiner einzelnen Abtheilungen entwickelt. Daher ist die Geschichte des Staatsvoranschlags im ganzen hier ebenso leicht verständlich, als sie uns in ihren einzelnen Modificationen, die bis auf die neueste Zeit auf dem Verordnungswege beruhten, ziemlich unbekannt geblieben ist. In den sonst so trefflichen Arbeiten über die französische Finanzverwaltung von Czörnig und Hock ist es nicht zur Scheidung von Voranschlag und Gesetzgebung gekommen, und R. von Kaufmann hat in seinen „Finanzen Frankreichs" (1882) zwar ein einleitendes Buch I über „Finanzrecht und Finanzverwaltung", aber Begriffe und Inhalt von Voranschlag, Gesetz und Verordnung im Finanzwesen, ohne welche die „constitutionellen und legislativen Grundsätze" werthlos werden, sind ihm entgangen. Daß A. Wagner die Finanzverfassung nicht in seinen Kreis einbezogen, sondern sich auf die Finanzverwaltung beschränkt hat, haben wir schon angedeutet. Eine eigene französische Bearbeitung unsers Gegenstandes gibt es außer dem allerdings viel zu kurzen, aber höchst werthvollen Artikel „Budget" in Maur. Block's „Dict. de l'Adm. fr."

Digitized by Google

nicht. So muß das Genauere künftigen Arbeiten überlassen bleiben.

Dagegen ist es hier der Ort, einen Theil der Geschichte des französischen Finanzwesens wenigstens zu charakterisiren, den man bisher nicht berührt hat.

Wir haben schon oben gezeigt, wie von Anfang an das Auftreten der absoluten Monarchie mit der Aufstellung einer einheitlichen Staatsrechnung Hand in Hand geht, und darauf hingewiesen, daß Frankreich, an der Spitze der Bildung des absoluten monarchischen Princips, auch an der des selbständigen und geordneten Staatsrechnungswesens steht, wie Deutschland an der Spitze der Wissenschaft und England an der des verfassungsmäßigen Budgetrechts. Von dem jedoch was in Frankreich in dieser Beziehung wirklich geschehen ist, weiß man bisjetzt nicht viel. Noch herrscht vielfach die Tradition, daß der oft erwähnte und doch so wenig bekannte Compte rendu Necker's von 1781 das Haupt-, ja das erste Beispiel einer solchen ganz Frankreich in seinem Finanzwesen umfassenden Staatsrechnung gewesen sei, und als ob derselbe damit eine neue Bahn gebrochen habe. Das nun ist durchaus unrichtig. Es liegt uns vielmehr jetzt der bisher nicht beachtete Beweis vor, daß Frankreich schon im 16. Jahrhundert eine vollständige und sogar sehr genaue Staatsrechnung gehabt hat, die offenbar denselben Charakter hatte wie das von uns citirte Rechnungswesen Savoyens schon seit dem 14. Jahrhundert. Nur sind die Rechnungen selber bis 1788 niemals officiell publicirt, und die Studien der französischen Archive werden uns künftig noch manchen Aufschluß geben. Allein wir besitzen drei Werke, die uns über die Sache selbst keinen Zweifel übriglassen. Das erste ist das Werk von Froumenteau: „Le secret des Finances de France, découvert et départi en trois livres par N. Froumenteau, et maintenant (1581) publié pour ouvrir les moyens légitimes et nécessaires de purger les dettes du Roi, décharger ses sujets des subsides emposés depuis trente-un ans" (also eine Rechnung, die schon aus der Mitte des 16. Jahrhunderts stammt) „et recouvrer tous le deniers pris a Sa Majesté" (1581, 3 Bde. 8°). Dieses Werk gehört zu den seltensten in der ganzen finanziellen Literatur Europas, und da wol sehr wenige

Digitized by Google

unserer Leser Gelegenheit haben es selbst zu sehen, so wollen wir Charakter und Inhalt desselben hier andeuten. Denn es ist dasselbe keineswegs eine blos finanzielle Arbeit. Der Verfasser zeigt vielmehr, daß die Einnahmen „des Königs" in einer ganz unverantwortlichen Weise, namentlich von der päpstlichen Geistlichkeit beeinträchtigt worden, und daß die Religionskriege in Frankreich die wahre Quelle des elenden Zustandes des Volkes seien. Der Schluß des Werks bezeichnet uns zu deutlich den Standpunkt den die Finanzlehre dieser Zeit einnahm, als daß wir ihn nicht speciell hervorheben sollten. In dem Schlußabschnitt des dritten Bandes specificirt der Verfasser die Schäden und Verluste, welche die Verfolgung der Reformirten über Frankreich gebracht, indem er alle Städte, Dörfer und Häuser, die damals zerstört und verbrannt wurden, genau aufführt, und gelangt zu dem Resultat, daß sich der Verlust des Volksvermögens auf nicht weniger als 1 Milliarde 750 Millionen „escus" (zu 60 sols tournois) berechnet; er weist dann mit genauem Specialbudget nach, daß der Papst allein „trente millions d'or de la France" aus dem Lande gezogen habe (II, 13), und klagt andererseits die Geistlichkeit und den Adel zugleich an — „le vray hospital de la noblesse est le temporel du Clergé, par les moyens duquel les enfans lesquels Vous consacrez et dédiés à l'Eglise sont entretenus et élévez" (III, 424). Froumenteau ist damit der erste, der den Finger auf die offene Wunde des monarchisch-klerikalen Finanzwesens Frankreichs legt, und wir kennen bis 1789 kein Werk, das gleichen Werth mit gleicher Gründlichkeit verbunden hätte. Necker so wenig als die andern Intendanten haben selbst in den achtziger Jahren auf diesem Gebiete etwas geleistet, das auch nur entfernt mit Froumenteau vergleichbar wäre, wie wir gleich sehen werden. Natürlich ward die Schrift verurtheilt und vertilgt, und ihre Seltenheit mag als ein Beweis ihrer Wahrheit dienen, denn jene drei Bände enthalten keineswegs Raisonnements, sondern sie bestehen fast nur aus ganz genauen Angaben der Staatsrechnung. Das erste Buch gibt ziffermäßig die Einnahmen des Königs depuis trente-un ans bis zum Jahresabschluß von 1580 nach einer historisch höchst wichtigen Einleitung über die Finanzverhandlungen jener Zeit. Das — vielleicht erste — förmliche Budget folgt dann, schon mit der

Digitized by Google

Grundeintheilung von Einnahme und Ausgabe. Zuerst kommt der „Etat au vray des deniers ordinaires et extraordinaires levez tant du domaine du Roy que sur ses sujets et gens des trois Estats de son royaume" als „Ensemble des charges ou despenses sur ce faite". Die Gesammtheit der „Recepte", getheilt nach den Provinzen, und in denselben nach den einzelnen Einnahmsquellen, wird (S. 21) seit 30 Jahren mit 484,330000 escus gerechnet, was ihm jährlich 15,623150 escus ergibt; dann kommen die Charges ou Dépenses sur ce, einzeln mit genauen Ziffern aufgeführt, zuerst die Maison du Roi mit der ganzen Haus- und Kronausgabe, dann die Chancelleries, Consuls und Parlements in jeder Provinz, dann folgen die Chambres des Comptes (Provinzialfinanzbehörden), deren Hauptkategorien in allen Provinzen sind: „Thrésorier Général, Receveur général (also schon damals!) Controleur und die Collecteurs de Finances" je mit ihren Besoldungen. Dann kommen die „Rentes assignées" (Annuitäten — was ihr Ursprung ist, wird leider nicht gesagt —), dann die „Voyages et taxations", worunter die Gesandtschaften; dann die ganze Gensdarmerie mit ihrem damaligen Bestande, und daneben das (erste) Heeresbudget (S. 129) und sogar die Kanzleiausgaben des Reiches (papier, encre et plumes) mit 100000 Livres und selbst die boys, Charbons (?) et Fagots mit 1,200000 Livres, die Gesammtsumme der genau bezeichneten Detailausgaben ist dann 173,273264 escus; und so ergibt sich, um wie viele Millionen der König seit dreißig Jahren in seinen Finanzen bestohlen wurde. Die specielle Staatsrechnung für 1501 (auf S. 142 fg.) wird dabei aufgeführt mit der wörtlichen Ueberschrift: „fait et arreté ce dernier jour des mois de Janvier 1501". Wir bedauern, an dieser Stelle über dieses merkwürdige Werk nicht mehr mittheilen zu können. Hinter ihm liegt dann eine Zeit, von der wir bisjetzt nichts wissen; aber der Gesammteindruck eines genauen und strengen Staatsrechnungswesens, das sich dann später zur Comptabilité entwickelte, bleibt, und das 18. Jahrhundert zeigt uns in dem Wenigen, was uns von demselben erhalten ist, daß man gewiß die schon damals festgestellten Grundlagen der Staatsrechnung beibehalten hat, obwol man dieselben um so mehr geheim hielt, je schlechter ihre Resultate waren. Auch hier liegen uns zwei seltene Werke vor, welche

Digitized by Google

uns über die wahren Verhältnisse aufklären. Das erste ist die „Collection des Comptes rendus, pièces authentiques, états et tableaux concernant les Finances de France depuis 1758—1787" (Lausanne 1788, 4°), das zweite der „Compte rendu au Roi au mois de Mars 1788, et publié par ses Ordres" (Paris, 1788, 4°), welche für die Geschichte des Finanzwesens vor der Revolution unschätzbar sind. Das erste enthält die Aufzeichnung aller Controleurs généraux des Finances depuis 1720; unter denselben Necker als Conseiller des Finances und Directeur général du Trésor royal (1776); in demselben Jahre ward Necker zum Directeur général des Finances ernannt, trat 1781 ab, schrieb dann seine „Administration" und ward 1788 (26. August) wieder ernannt, um alsbald wieder abzutreten. Nach dem, was wir oben angeführt, wird man sich leicht erklären, daß der Compte rendu Necker's von 1781 durchaus nicht allein dasteht, und in der That sieht man auch bei weiterer Vergleichung keineswegs, wodurch derselbe etwas Besonderes ist. Der erste Compte rendu, den sich der (anonyme) Herausgeber hatte verschaffen können (Froumenteau kennt er offenbar nicht), war der von 1738, mit einer Bilanz von 236 Mill. Livres als Revenues ordinaires du Roi, und mit 237 Mill. als Dépenses ordinaires. Gewiß höchst ungenau; denn der zweite Compte rendu von 1759 zeigt eine Ausgabe von 503,847141 Livres gegen eine Einnahme von 286,547037 Livres. Dagegen wieder die Comptes rendus von 1754 und 1768 eine Ausgabe von 201,316359 Livres gegen eine Einnahme von 165,795390 Livres, wobei zuerst der Ausdruck „Deficit" vorkommt mit 35,561916 Livres. Der folgende Compte rendu ist vom Abbé Fernay, und zwar von 1769—74, mit einem „Bericht" an den König, dann folgt die Staatsrechnung von Turgot von 1774—76, die sich dadurch auszeichnet, daß Turgot als Anhänger der physiokratischen Schule zuerst neben dem Roheinkommen des Staats als Revenues die Ausgaben als Charges bezeichnet, und daher wol das erste systematische Nettobudget in der Finanzgeschichte aufstellt (Revenues 377,542000, Charges 163 Mill., Restant net 214,5 Mill.—); diesem Restant net stehen dann erst die Staatsausgaben mit 238 Mill. und damit ein „Excédant" (Deficit) von 23,6 Mill. gegenüber. Necker's Compte rendu von 1781, der jetzt folgt, und allerdings zuerst von

Digitized by Google

einem Compte rendu „de prévoyance" spricht, aber ausdrücklich seine Vorlage an den König als Compte rendu des revenues et dépenses ordinaires bezeichnet, worin die Zinsen der Staatsschuld — deren Ziffer und Formen wir auch hier nicht erfahren — mit 207 Mill., das Heerwesen mit 105 Mill. und die Marine mit 45 Mill. erscheinen; die Maison du Roi mit 100 Mill. Der letzte Compte rendu ist der von Calonne, der 1787 publicirt ward, nach Turgot's Vorgang mit Bruttobudget von 474 Mill., Déduction des Charges mit 236 Mill. und Nettobudget 237 Mill., dem die Dépenses (Staatsausgaben) mit 599 Mill. gegenüberstehen, sodaß das Budget mit einem Deficit von 125 Mill. schließt. Das ist der Inhalt dieses Werks. Das zweite ist der letzte Compte rendu vor der Revolution. Dieser Compte rendu ist für die damaligen Zustände von großem Interesse; er beginnt mit einem Bericht an den König (S. 9) und schließt mit einem Déficit ordinaire von 54 Mill., welches mit dem Deficit von 1788 von 105 Mill. ein Gesammtdeficit von 160 Mill. ergibt. Ueber die Art, wie dasselbe gedeckt ward, erfahren wir aus dem ersten Werke nur, daß die Summe der Anticipations (Kassenanweisungen) nur 80 Mill., 1787 dagegen 280 Mill. gewesen „l'emprunt le plus séduisant par sa facilité et le plus dangereux par ses suites", wie der Verfasser (S. 228) bemerkt. Und doch, was war das gegen die Assignaten der Revolution! Vergleicht man freilich alle diese Comptes rendus, so ist es unmöglich, sich ein klares Bild zu schaffen, da nirgends die Kapitel oder Eintheilungen stimmen, und man auf den ersten Blick neben ihrer großen Unregelmäßigkeit ihre Ungenauigkeit und Unvollständigkeit erkennt; aber dennoch ist es, als hörte man den Schritt der Revolution in den ernsten Ziffern herannahen, deren Gewicht auch der leichtsinnigste Intendant général nicht zu verdecken vermochte. Jedenfalls erkennt man das Charakteristische in allen diesen Staatsrechnungen, was sich eben aus der Natur der absoluten Finanzwirthschaft erklärt, darin, daß da es keine Steuerbewilligung gibt, auch noch kein Staatsvoranschlag geschieden von der Staatsrechnung erscheint, während das Princip des constitutionellen Budgets formell erst mit dem Art. 162 der Const. de 3 Fructidor a III formulirt wird. Man sieht daraus, daß es durchaus nicht viel zu bedeuten hat, wenn Necker in

Digitized by Google

seiner Selbstgefälligkeit über sich und seinen Compte rendu von 1781 („Adm. d. Fin.", I, 77) sagt: „Le Compte rendu a introduit s'il m'est permis de le dire, comme une nouvelle ère dans les finances." Dagegen war er der erste offene Vertreter des Princips für die Finanzverfassung des kommenden Jahrhunderts, daß die Grundlage aller guten Finanzverwaltung eine doppelte sein müsse „l'établissement des Assemblées provinciales", und die „publicité de l'état des finances" (ebend. S. 75). Von dieser Zeit an steht wenigstens grundsätzlich in der französischen Verfassung fest, daß diese publicité wesentlich in der Veröffentlichung einer Staatsrechnung und eines Staatsvoranschlages für die Gesetzgebung zu bestehen habe. Offenbarer scheidet schon jener Art. 162 in diesem Sinne der Sache nach das Einnahmsbudget als die „situation des Finances" von dem Ausgabsbudget als „aperçu des dépenses"; seit 1790 ward jährlich eine solche doppelte Uebersicht veröffentlicht, und so unvollkommen dieselbe auch war, so ward damit doch die Einheit der Staatswirthschaft für Frankreich als endgültiges Princip festgehalten. Diese einheitliche Darstellung, also die eigentliche Vorlage des Staatsvoranschlages, empfing dann unter dem Consulat den Namen „Budget", und da dabei die Herstellung des Gleichgewichts zwischen den beiden Tabellen der Ausgabe und Einnahme der Gesetzgebung überlassen ward, so bedeutete von da das Wort Budget zugleich den Staatsvoranschlag und das Staatswirthschaftsgesetz, was uns jetzt zur festen Unterscheidung zu bringen so schwer wird. Das Verschwinden der gesetzgebenden Gewalt hatte dann mit dem Kaiserreiche die Folge, daß diese Publicationen natürlich höchst unvollständig und willkürlich wurden; doch stellte sich schon damals fest, daß im wesentlichen die Elemente des Systems der Staatsverwaltung zugleich die des Ausgabs-, die des Steuerwesens diejenigen des Einnahmsbudgets wurden und damit principiell die Finanzwirthschaft als System auftrat, was in England nicht der Fall war. Dabei nun erschien freilich noch statt des Details des Ausgabsbudgets nur noch eine runde Summe, innerhalb deren die Minister ganz freie Hand hatten. Das änderte sich alsbald unter der Restauration. Nach der Ordonnanz vom 17. März 1817 behielt sich der König vor, innerhalb jedes Budgets die Ausgabssumme an jedes

Digitized by Google

Ministerium zu vertheilen; so entstand das Princip der Ministerialbudgets in seinem wesentlichen Unterschiede von den Etatsbudgets, wie sie in England und Deutschland gelten; und jetzt bestimmte nach der Julirevolution das Gesetz vom 29. Januar 1831, daß diese Ministerialbudgets selbständig und in (Verwaltungs-) Kapitel nach ihren „services spéciaux" abgetheilt der Kammer in speciellen Voranschlägen vorgelegt werden sollten. Damit war das Princip des systematischen Staatsvoranschlags durchgeführt, aber zugleich begann mit diesen Verwaltungsvoranschlägen der Gedanke klar zu werden, daß die Bewilligung dieser Ausgabspositionen für die services spéciaux in der That die Zustimmung der Gesetzgebung zu den Functionen der Regierung und die Bedingung ihrer Stellung, und nicht blos eine Geldbewilligung enthalten müsse. Gerade das aber war es, was Napoleon III. für seine Willkürherrschaft beseitigen mußte. Er veranlaßte daher schon 1852 ein Sénatus-consulte, nach welchem das Ministerialbudget wieder ohne Kapitel jedem Ministerium en bloc mit freier Verfügung über die Gesammtsumme bewilligt ward. Aber der Unmuth der an strenge Rechnung gewöhnten Franzosen zwang ihn, schon 1861 das gesammte Ausgabsbudget in 55 Abtheilungen zu theilen, und 1869 jedes einzelne Kapitel selbständig zur Beschlußfassung vorzulegen, bis 1871 (Gesetz vom 17. September) zwei Grundsätze definitiv festgestellt wurden, nach welchen jedes Kapitel für sich bewilligt, und jedes virement zwischen den Kapiteln untersagt ward. Neben diesen Bestimmungen über die Gestalt des, jetzt ganz auf der Ministerialorganisation beruhenden Staatsvoranschlages stand nun allerdings noch immer die Frage nach den crédits supplémentaires und extraordinaires, die man auch in Frankreich als Theil der Gesetzgebung und nicht als Theil der Verordnungsgewalt ansah. Die Natur derselben erzwang nun schon vom Anfang der Restauration eine eigene gesetzliche Ordnung für dieselbe, die wir unten (Finanzgewalt) charakterisiren. Hier soll nur bemerkt werden, daß die Unklarheit der Vorstellung von jenen crédits und ihrem wahren Verhältniß zum Budget sogar im Finanzgesetz von 1862 zur Aufstellung von zwei Voranschlägen, dem ordentlichen und dem außerordentlichen, führte, was natürlich alle Ordnung verwirren mußte. Das Gesetz von 1871 bestimmte daher endgültig, daß

Digitized by Google

die Bezeichnung „extraordinaire" künftig ganz wegzufallen habe. So ist jetzt der französische Staatsvoranschlag eine Einheit; jene Scheidung des Ausgabs- von den Einnahmsbudgets, die 1819 und 1820 eingeführt und zur Grundlage von zwei Finanzgesetzen gemacht ward, wurde 1828 aufgehoben; umsonst suchte Karl X. sie nach englischem Muster wiederherzustellen; seit 1861 hat man den Gedanken daran endgültig aufgegeben. Von besonderm Interesse ist dabei das Auftreten der heutigen Frage nach der Trennung des festen und des jährlich zu bewilligenden Budgets, die im Jahre 1822 und 1823 Gegenstand ernsthafter Debatten wurde. Der Einfluß des englischen Princips war damals in Frankreich gerade so groß wie jetzt in den deutschen Budgettheorien; es wäre für Gneist immerhin von großem Interesse gewesen, die Mittheilungen, die Malchus in seiner „Finanzwissenschaft" (III, 93 fg.) darüber gibt, namentlich die Ansichten von Laffitte aus dem „Moniteur" von 1822—23 zu berücksichtigen. Frankreich nahm jedoch das englische Princip nicht an, freilich wesentlich aus parlamentarischen Gründen. Gegenwärtig ist sich Frankreich über die préparation und formation du budget aus den Ministerialbudgets einig, allein der gewaltige Umfang der Einzelheiten, welche seine Comptabilité in den Staatsvoranschlag bringt, läßt allerdings das ernsthafte Bedenken entstehen, ob die Gesetzgebung in diesen Aufstellungen eigentlich einen Gegenstand der Legislative oder eine bloße Garantie gegen die Executive geschaffen hat. Auf diesem Punkte beginnt allerdings eine von den Fragen, welche dem Folgenden angehören.

Dabei bemerken wir, daß zuerst Rußland und dann Italien dem Vorgange Frankreichs in Betreff der Aufstellung des Staatsvoranschlags in allem Wesentlichen gefolgt sind, natürlich jedoch mit dem Unterschied, der aus dem Vorhandensein und dem Mangel einer selbständigen Legislatur über eben diesen Voranschlag hervorgeht. Rußland veröffentlicht jährlich seinen Staatsvoranschlag, der früher (noch bei Czörnig, I, 448) blos aus Ziffern bestand, in der neuern Zeit aber mit der eingehendsten Motivirung aller Ausgaben und ihrer Veränderungen versehen ist; er ist zu einem Necker'schen Compte rendu geworden und zwar in einer Genauigkeit und Gründlichkeit, die sich

Digitized by Google

mit jedem continentalen Voranschlag messen können. Aber dieser Staatsvoranschlag ist eben zugleich das Staatswirthschaftsgesetz, für welches keine verfassungsmäßige Berathung stattfindet, und unterliegt daher auch den Veränderungen nicht, welche aus der letztern folgen. Italien dagegen hat das ganze System des Staatsvoranschlags in sein Finanzwesen aufgenommen und constitutionell verarbeitet; seine Verhältnisse haben es dabei gezwungen, dem höhern staatswirthschaftlichen Element in demselben die entscheidende Stelle zu geben, und der Necker der italienischen Finanzgeschichte, Quintinus Sella, hat Europa gezeigt welche Bedeutung es hat, mit dem Staatsvoranschlag und den Anträgen Eines Budgetjahres die ganze finanzielle Zukunft eines Landes zu verbinden. In ganz ähnlicher Weise hat sich der Staatsvoranschlag in den skandinavischen Reichen ausgebildet. Und auch in Deutschland steht derselbe gerade wie in Oesterreich auf dem europäischen Standpunkt. Nur ist es von dauerndem Interesse, dabei den specifischen Charakter dieser Entwickelung in der Verschiedenheit der europäischen Staaten sich zu vergegenwärtigen.

Deutschland. Will man den Gang der Dinge in Deutschland auf dem Gebiet der Bildung des Budgets mit all seinen einzelnen Verschiedenheiten sich als ein Ganzes vergegenwärtigen, so darf man sagen, daß sich das Princip des systematischen Staatsvoranschlags sowie die Pflicht der Regierung, denselben mit seinen Vorlagen und Anträgen der gesetzgebenden Gewalt zu unterbreiten, fast ohne alle gesetzlichen Vorschriften von selbst durch das Zusammenwirken der finanziellen Theorie einerseits und der parlamentarischen Uebung andererseits zu seinem gegenwärtigen Zustand entwickelt hat, der wol eigentlich wenig zu wünschen übrigläßt. Was dabei zunächst die verfassungsmäßigen Bestimmungen betrifft, so muß man festhalten daß auch hier die beiden Perioden der deutschen Verfassungsgeschichte, vor 1848 und nachher, maßgebend sind. Die Frage um welche es sich dabei in allen Gebieten Deutschlands handelte, war überhaupt nicht die nach dem verfassungsmäßigen Staatsvoranschlage, sondern nur die nach dem Budgetrecht oder der Steuerbewilligung. Dabei aber waren sich die wissenschaftliche Bildung sowie die unmittelbare Empfindung in allen Ländern Deutschlands

Digitized by Google

darüber stillschweigend einig, daß das Budgetrecht die Ordnung und Aufgabe des Staatsvoranschlags von selbst erzeugen werde, wenn das erstere nur überhaupt erst zur vollen Geltung gelange. Und das ist so sehr der Fall gewesen, daß man noch jetzt in der Theorie den Staatsvoranschlag fast nie selbständig betrachtet, sondern ihn nur als einen ungeschiedenen Theil des Budgetrechts fast nur akademisch berührt. Daher denn ist es gekommen, daß die Stellung desselben in den verschiedenen Verfassungen eine höchst untergeordnete und in vielen Verfassungsurkunden überhaupt unfindbar ist. Die Verfassungen der ersten Zeit, von 1818—22, haben alles, was Voranschlag heißt, nebensächlich und als selbstverständlich behandelt; Baiern will, daß der König eine Vorlage mache; es soll allerdings ein Verwendungsausweis in einer Staatsrechnung vorgelegt werden; ebenso soll über das Staatsschuldenwesen Rechnung gelegt werden (Tit. VII, Ges. §§. 10—18). Würtemberg schreibt den Nachweis über die nothwendigen Ausgaben und die „Vorlagen" über die Steuerumlagen und Erhebungen vor (Kap. VIII, §§. 110 fg.). Baden fordert eigentlich nur den Entwurf neuer Auflagegesetze als Vorlage (Tit. IV, §. 55). Der Grund, weshalb sich aus diesen Anknüpfungen kein eigentlicher Staatsvoranschlag herausbildete, lag tiefer. Noch sahen auch diese Regierungen das Finanzwesen überhaupt nicht als eine Einheit an, sondern nur als eine Angelegenheit der Krone, für welche dieselbe fast nur formell der Zustimmung der Stände bedürfe. In ganz ähnlicher Weise bestimmen die sächsischen Verfassungen der Epoche von 1830 nur noch ganz im allgemeinen eine „Vorlage"; aber auch daraus ging noch kein Staatsvoranschlag im heutigen Sinne hervor, obwol eine rechnungsmäßige Vorlage gefordert und gegeben ward. Erst nach 1848 greift das Princip durch, welches eben erst das verfassungsmäßige Budgetrecht bildet, und das seinen Ausdruck zuerst in der preußischen Verfassung von 1850 findet. Das Finanzwesen des Staats, bisher stets in der Trennung der Rechte der Krone von denen der Stände geschieden gedacht, erscheint hier als eine Einheit, und aus den Bewilligungen der Stände wird das Staatswirthschaftsgesetz. Auf dieser Grundlage hat sich aus dem rein finanziellen Zusammenfassen der alten Etats ein

Digitized by Google

mustergültiges System des Staatsvoranschlags gebildet, von dem Czörnig, S. 281, sehr gut sagt: „Auf historischem Wege entstanden, hat es sich dennoch eine streng systematische Form angeeignet, welche Consequenz durch alle Theile des Staatshaushalts durchgeführt ist.“ Allerdings hat dasselbe „in seinen Begleitstücken einige abweichende Ausdrücke, wohin namentlich wol der des «Staatshaushalts-Etats» für die gesammte Budgetvorlage gehört“; allein auch wir glauben, daß alte Namen, deren Verständniß traditionell klar ist, gerade im Budget praktischer sind als neue, über die man sich erst klar werden muß. Jedenfalls ist die preußische Vorlage, wenn auch nicht in ihren einzelnen Theilen, so doch in ihrem Princip das Muster für die übrigen Staaten Deutschlands geworden; namentlich hat das Königreich Sachsen den Ruhm, durch das Gesetz von 1868 den §. 89 der Verfassung von 1831, gerade die Aufgaben des Staatsvoranschlags, die fast in allen andern Verfassungen fehlen, bestimmt formulirt zu haben. (§. 3 des citirten Gesetzes: „Bei jedem ordentlichen Landtage wird den Ständen eine genaue Berechnung der Einnahmen und Ausgaben in der vorletzten Finanzperiode und ein Voranschlag des Staatsbedarfs für die zwei nachfolgenden Jahre, nebst den Vorschlägen zu dessen Deckung möglichst bald nach Eröffnung des Landtags mitgetheilt.“) Damit ist gesetzlich ausgesprochen, was durch die verfassungsmäßige Uebung jetzt wol allenthalben eingeführt ist. In gleicher Weise hat in Oesterreich die Entwickelung des Parlamentarismus seit 1867 die beiden Theile des Staatsvoranschlags zu selbständigen großen Publicationen ausgebildet. Ueber die Verhältnisse vor 1862 siehe Czörnig in Bd. II. Da aber keine gesetzlichen Vorschriften darüber bestehen, so hat auch das sonst so reichhaltige und zuverlässige Werk von Blonski („Finanzgesetzkunde des Oesterreichischen Kaiserstaats“, 3 Bde., 1880) diesen Theil des Finanzwesens nicht berührt. Uebrigens ist der „Staatsvoranschlag für die Länder der Oesterreichischen Monarchie für das Verwaltungsjahr 1849“, den Czörnig nicht beachtet, wol der erste umfassende Voranschlag mit Vorlagen und Anträgen, den wir in Deutschland kennen. Da er jetzt wenig bekannt ist, so geben wir wenigstens seine Eintheilung. Die erste Abtheilung enthält den Staatsvoranschlag, und zwar nach den streng systematisch

Digitized by Google

durchgeführten, nach ihm noch jetzt üblichen Kategorien des Erfordernisses, in welchem zuerst alle Ministerialbudgets, die Staatsschuld (damals mit einem Nennwerth von nur 1200 Millionen!), die genaue Specification des Budgets des Hofstaats (damals 508864 Gulden), des Ministerraths und der Controlbehörde — und dann die Bedeckung geschieden worden und zwar nach den Kategorien der „directen Steuern", der „indirecten Abgaben", den „Einnahmen vom Staatseigenthum, dem Berg- und Münzwesen", den „Ueberschüssen des Tilgungsfonds" und „Verschiedene Einnahmen"; alles wieder nach den Provinzen geordnet. Die Hauptsummen sind dabei von großem historischen Interesse. Das Gesammterforderniß war damals 163,104801 Gulden; die Gesammtbedeckung war 101,269403 Gulden als Reineinnahme, der 137,534219 Gulden als Mehreinnahme gegenüberstanden; das Budget von 1883 weist dagegen eine Einnahme von 463,765371 Gulden gegen eine Ausgabe von 491,959836 Gulden auf, und die Staatsschuld beträgt jetzt rund 3000 Millionen mit einer Verzinsung von 115 Millionen! Wenige Ziffern sind so lehrreich wie diese Vergleichung! — Den zweiten Theil bildet dann der „Gebarungsabschluß" für 1847; der dritte Theil ist der „Vortrag des Finanzministeriums über den Voranschlag für die im constitutionellen Reichstag vertretenen Länder der Oesterreichischen Monarchie für das Verwaltungsjahr 1849", ein höchst lichtvolles Exposé, welches dieses so bedeutsame Stück der Geschichte Oesterreichs mit seinen Ziffern mehr illustrirt als so manches andere. Das Ganze ist ein starker Quartband, merkwürdigerweise nicht paginirt. Hinter ihm kommen dann Jahrzehnte, in denen von solchen Publicationen keine Rede war. Aber in seiner Vereinzelung bietet es uns ein großartiges Bild von dem finanziellen Verständniß eines Mannes, der in der österreichischen Finanzgeschichte seinen Platz in erster Reihe einnimmt, des Finanzministers Krauß, dessen Arbeitskraft nur der Festigkeit vergleichbar war, mit welcher er selbst seinen Gegnern die hohe Achtung abzwang, die ihm die Nachwelt unbestritten gezollt hat!

In eigenthümlicher und doch leicht verständlicher Weise hat sich daneben das neue Budgetwesen in Rußland ausgebildet. Bis zum 19. Jahrhundert hatte Rußland kein eigentliches Budget; sein Staatshaushalt

Digitized by Google

beruhte auf den Etats; diese aber waren nirgends in eine Einheit zusammengefaßt; die Uebersicht und die Ordnung mangelten gänzlich. Die Grundlage der Organisation des russischen Budgets bildete dann die Aufstellung des Reichsraths, des höchsten gesetzgebenden Organs unter dem Souverän, aus lebenslänglich ernannten Mitgliedern bestehend, und der Ressortministerien, neben welche die Reichscontrolbehörde gestellt ward. Der Reichsrath hat dabei im wesentlichen die Function der Volksvertretung; das Finanzministerium hat dieselbe Aufgabe wie auf dem Continent, aber die Reichscontrole steht demselben nicht etwa blos in Beziehung auf die Verwaltung und die Rechnungsablage, sondern schon bei der Bildung des Budgets selber zur Seite, sodaß die Klarheit für die letztere erst mit der Reform dieser Behörde eintreten konnte, die im Jahre 1861 stattfand. Der Staatsvoranschlag bildet sich demgemäß im wesentlichen wie in den constitutionellen Staaten; jährlich gibt jede Behörde den Voranschlag ihres Erfordernisses ein; diese Voranschläge werden dann aber nicht blos mit dem Gutachten des Ministeriums, sondern auch mit dem der Controle versehen, und das Elaborat dann unter Theilnahme des Finanzministers in dem Departement der Staatsökonomie des Reichsraths debattirt, wie im Abgeordnetenhause. Aus diesen Debatten geht dann der eigentliche Staatsvoranschlag erst an das Plenum des Reichsraths (Versammlung aller Abtheilungen desselben), wobei alle Minister gegenwärtig sind: und erst dann kann das Budget der allerhöchsten Sanction unterbreitet werden. Erst wenn diese erfolgt ist, wird das sanctionirende Budget als Gesetz vom Senat — der höchsten richterlichen Instanz des Reichs — publicirt. Es ist wahr, daß das Budget dadurch ganz den Charakter und das Recht eines Gesetzes empfängt und mit großer Sorgfalt erwogen wird. Allein mit Recht wird behauptet, daß der Berathungen zu viele sind, und daß das Budget einen ungeheuern Aufwand an Zeit und Kraft fordert, sodaß es mit seiner jährlich wiederkehrenden Verhandlung eigentlich niemals fertig wird, da kein Theil der Einnahmen und Ausgaben (mit geringen Ausnahmen) davon ausgeschlossen ist. Daneben sollen die außerordentlichen Credite, die neben dem Budget stehen, auch noch in ganz gleicher Weise vom Reichsrathe erledigt werden. Ausgenommen ist nur die Civilliste — wie auf dem Continent — die nur im ganzen Betrage eingestellt wird, und gewisse Dotationen für humanitäre Anstalten. Offenbar ist der Apparat zu groß; am nächsten liegt auch hier, daß man die auf Gesetzen beruhenden Einnahmen und die gesetzmäßig erkannten Verpflichtungen nur dann zum Gegenstand solcher Berathungen mache, wenn man eben die betreffenden Gesetze ändern, und nicht wenn man sie blos durch das Budget ausführen will. Daß die Budgets der mächtigen Selbstverwaltung Rußlands nicht zu dem Obigen gehören, ist selbstverständlich. Was Italien betrifft, so darf hier die Bemerkung genügen,

REESE LIBRARY OF THE UNIVERSITY OF CALIFORNIA
Digitized by Google

daß es sich in Organisation und Constabilität wesentlich an Frankreichs Vorbild angeschlossen hat. Eine eigene Literatur über das Gebiet ist uns nicht bekannt. — Wenn wir somit die Bildung des Staatsvoranschlags in dem selbständigen Begriff der staatswirthschaftlichen Initiative der Regierung zusammenfassen, so wird es nunmehr wol möglich, die Thätigkeit der eigentlichen Legislative gleichfalls aus ihrer gewöhnlichen Vermengung mit der erstern herauszuscheiden.

B. Das Budget als Gesetzvorlage.

Das Budgetrecht.

Das Princip desselben.

Indem wir nunmehr von dem Entwurfe des Staatswirthschaftsgesetzes zu der Beschlußfassung über dasselbe durch die Legislative, und damit zum Inhalt des verfassungsmäßigen Begriffs des Budgetrechts übergehen, stellen wir die beiden Punkte vorher fest, über die man einig sein muß, um über das erstere einig werden zu können.

Innerhalb des allgemeinen Begriffs des Staatsvoranschlags ist die Staatsrechnung überhaupt kein Gegenstand der gesetzgeberischen Thätigkeit, und die einzelnen Anträge auf Erlaß von Einnahms- und Ausgabsgesetzen sind in Ordnung und Recht durchaus nicht verschieden von jedem andern Gebiete der Gesetzgebung. Alles, was man daher unter Budgetrecht verstehen mag, faßt sich stets zuletzt zusammen in dem verfassungsmäßigen Rechte der gesetzgebenden Gewalt gegenüber dem eigentlichen Staatsvoranschlag.

An sich nun erscheint dieses Budgetrecht als ein sehr einfaches. Es steht vermöge der Verfassung grundsätzlich fest, daß alle Einnahmen wie alle Ausgaben nur auf Grund einer gesetzlichen Bestimmung platzgreifen können. Und da nun schließlich der eigentliche Staatsvoranschlag aus Einnahmen und Ausgaben besteht, so scheint die Consequenz zu sein, daß auch der Beschluß über den Staatsvoranschlag ganz gleichartig jedem andern verfassungsmäßigen Beschluß als ein einfacher den ganzen Staatsvoranschlag enthalten müsse. Man kann das das Princip des Budgetrechts nennen.

Digitized by Google

Allein während bei jedem andern Gesetz der Wille des Staats nur seine eigene Selbstbestimmung zum Inhalt hat, erscheint im staatswirthschaftlichen Leben die Natur des Objects der finanziellen Gesetzgebung als ein selbstwirkender Factor, über den der Staatswille keine unbedingte Herrschaft hat, und dieselbe nicht einmal fordert. So einfach daher sonst auch Begriff und Function der Gesetzgebung erscheinen mag, so muß dieselbe dennoch diejenigen Modificationen in sich aufnehmen, welche durch jene Natur ihres Objects, die wirthschaftlichen Elemente des Staatslebens, absolut bedingt sind, und die deshalb auch von keiner Verfassung geändert werden können. Dadurch ergibt sich nun die Thatsache, daß die ganze Gesetzgebung über den Staatsvoranschlag eine wesentlich andere Form hat als jeder andere Theil derselben. Und über diese Grundlage des Budgetrechts muß man sich klar sein.

Wir haben an einer andern Stelle als die beiden Grundlagen alles verfassungsmäßigen Lebens die beiden organischen Begriffe des Gesetzes und der Verordnung entwickelt, und dürfen dieselben hier voraussetzen. Alles Gesetz enthält sein Princip und entwickelt dasselbe zu einem systematischen Willen. Alle Verordnung bringt dagegen in dem Walten dieser Gesetzgebung die Macht der Thatsachen zur Geltung. Es gibt daher keinen Theil des Staatslebens, in dem nicht beide gemeinsam miteinander thätig wären. Allein da wo die Verfassung auftritt, scheiden sie sich, und die Verfassungsmäßigkeit des Staats beruht alsdann darauf, daß die Verordnung sich dem Gesetze unterwerfe, indem sie dasselbe vollzieht, und nur von ihm abweicht, wo die Gewalt oder die Noth sie dazu zwingen.

Nun aber ist es dem gegenüber das Wesen der Staatswirthschaft, daß für sie das Gesetz nicht blos nicht ausreicht, sondern nicht ausreichen *kann*, und daß daher die verordnende Thätigkeit in ihr nicht ausnahmsweise, sondern vielmehr regelmäßig, ja sogar principiell an der Seite der Gesetzgebung steht, und daß die Gesetzgebung daher *beständig* von der Verordnung ersetzt und erfüllt werden muß.

Zunächst nun beruht dies darauf, daß man eine Einnahme damit noch nicht hat weil man sie haben will, und eine Ausgabe damit nicht verringert, daß man sich weigert, sie zu machen.

Digitized by Google

Es ist ferner klar, daß jeder Staatsvoranschlag beständig die erst kommenden Verhältnisse in ihrer ziffermäßigen Gestalt vor Augen hat, aber natürlich keine Gewißheit darüber geben kann, ob und wieweit dieselben in Einnahme und Ausgabe auch wirklich eintreffen. Dennoch muß gegenüber den wirklichen Dingen der Staat für seine Aufgaben sorgen. Und da er das auf gewissen Gebieten nicht durch vorhergehende Gesetze vermag, so wird die beständig gegenwärtige Verordnungsgewalt das einzige Mittel, solchen Aufgaben nachzukommen.

Damit nun empfängt die letztere gerade in der Finanzverfassung eine specifische Stellung. Es ist nicht möglich, daß dieselbe blos die vollziehende, sondern sie muß die erfüllende Gewalt der Gesetzgebung sein; sie steht nicht mehr ganz unter der letztern, sondern ihr zur Seite. Sie ändert ihren Charakter, und solange es daher eine Verfassung gegeben hat und geben wird, solange wird auch hier der Punkt sein, auf welchem Gesetzgebung und Verordnung in beständigen, oft fast tödlichen Gegensatz treten. Ein bekanntes historisches Ereigniß hat nun diesen theoretischen Gegensatz zur concreten Thatsache gemacht und ihm seinen eigenen historischen Namen gegeben. Wir nennen ihn den Conflict zwischen der Gesetzgebung und Verordnung in der verfassungsmäßigen Staatswirthschaft.

Dieser Gegensatz nun trägt allerdings seine Lösung dadurch in sich, daß jedes jener beiden Elemente sich als kein einfaches, sondern als eine Einheit sehr verschiedener Factoren und Functionen zeigt, in welcher die letztern, so wie sie für sich betrachtet werden, auch für sich ihre Harmonie mit dem obersten Princip der Verfassung wiederfinden. Diese Auflösung dessen nun, was wir oben im allgemeinen das Budgetrecht genannt haben, in seine einzelnen Theile und Momente, und die Darlegung ihrer naturgemäßen Berechtigung bildet den Inhalt der — europäischen — Lehre vom Budgetrecht. Diese Lehre zeigt, daß vermöge der Natur der Staatswirthschaft die verfassungsmäßige Ordnung derselben nur durch das große Princip der Theilung der Arbeit gegeben werden kann, daß aber innerhalb dieser Theilung dennoch die Einheit in der Verschiedenheit der Functionen in der beständigen Zurückführung auf das erste Princip aller Verfassung, die Anerkennung des durch die Verordnung Ge-

Digitized by Google

schehenen durch die Gesetzgebung gefunden werden muß. Damit entwickelt sich nun auf dieser Grundlage der Theilung der Arbeit aus dem Conflict, in welchem der Gegensatz zwischen Gesetz und Verordnung mit oder ohne ausdrückliche Bestimmung der Verfassungsurkunden noch ein unfertiger ist und dadurch zur formalen Rechtsfrage herabsinkt, ein organisches Ineinandergreifen beider Factoren, und so entsteht das was wir das System der staatswirthschaftlichen Gesetzgebung, oder das System des Budgetrechts nennen. Steht alsdann nur erst einmal dieser Begriff fest, so ist die ganze Frage nach dem Conflict, oder mit Gneist die ganze Frage nach „Budget und Gesetz" identisch mit der Frage, ob man überhaupt vom einfachen Princip zu dem der Theilung der Arbeit übergehen will oder nicht.

Diese Frage selbst ist nun allerdings Sache der Wissenschaft und ihrer Controversen. Die wirkliche Geschichte des europäischen Budgetrechts hat aber auf die letztern nicht gewartet. Sie hat allerdings jenes oberste Princip grundsätzlich als die Lebensbedingung aller Verfassung festgehalten, aber sie hat zugleich auch die großen Elemente seines Systems bereits festgestellt in dem sichern Gefühl, daß gerade in dieser Entwickelung die Lösung der Frage liege, welche mit dem Staatsvoranschlage im engern Sinne, und seiner Vorlage an die gesetzgebende Gewalt und seiner Erhebung zum geltenden Recht in jedem Jahr aufs neue zum Ausdruck gelangt. Es ist wunderbar zu sehen, wie wenig sich diese wirkliche Geschichte selbst an die ausdrücklichen Bestimmungen von Verfassungsurkunden kehrt, und wie sicher sie, fast immer in der sich allmählich krystallisirenden Gestalt von parlamentarischer Uebung und stillschweigendem Einverständniß von Volksvertretung und Regierung, ihr Ziel verfolgt. Es ist dabei schon jetzt zwar vieles unentschieden, aber weniges wirklich zweifelhaft, und die eigentliche Aufgabe der Wissenschaft ist es darum auch hier, nicht so sehr Neues zu entdecken, als vielmehr dem Bestehenden durch seine theils historische, theils organische Causalität seine innere Berechtigung zu geben.

Zu dem Ende muß man freilich den Conflict und das System jedes für sich betrachten. Dabei wird es nicht möglich sein, schon hier das Uebergreifen in das eigentliche Gebiet der vollziehenden Gewalt in der Finanzverfassung ganz zu vermei-

Digitized by Google

den. Solche Wiederholungen werden erst dann zu Fehlern werden, wenn man sich dereinst über Gesetz und Verordnung überhaupt einig sein wird.

Der Conflict.

Allerdings betreten wir nun mit der Frage nach dem Conflict und seinem Recht eins der schwierigsten Gebiete in dem gesammten Leben des verfassungsmäßigen öffentlichen Rechts.

Es ist an sich kein Zweifel, daß auch im Finanzwesen das für die Gemeinschaft der Staatskörper Geltende durch den verfassungsmäßigen Willen des Staats, also durch die gesetzgebende Gewalt bestimmt werden soll. Es folgt, daß dieselbe damit auch die Verpflichtung als ihre organische Aufgabe hat, über das Finanzwesen in Verfassung und Verwaltung zu einem bestimmten Beschlusse zu gelangen, welcher dann geschäftsordnungsmäßig zu fassen ist.

Es ist ebenso wenig ein Zweifel, daß es daneben die unbedingte Aufgabe der vollziehenden Gewalt ist, dem Staate die wirthschaftlichen Bedingungen seiner organischen Existenz und seiner Functionen beständig zu beschaffen.

Da nun die gesetzgebende Gewalt mit ihren Bestimmungen den Anforderungen, welche der Staat wirthschaftlich an die letztere stellen muß, niemals, auch bei dem vollendetsten Voranschlag, in allem Einzelnen genügen kann, indem jeder Voranschlag und jeder Beschluß unfähig ist im voraus das absolute Maß der wirklichen Einnahmen und Ausgaben absolut festzustellen, so muß die vollziehende Gewalt nicht nur in einzelnen Fällen, wie auf den übrigen Gebieten der Verwaltung, sondern beständig und innerhalb ihrer regelmäßigen Thätigkeit die Function erfüllen, den vermöge der Natur alles wirthschaftlichen Lebens in jedem Voranschlag, sowie in jeder auf denselben bezüglichen Gesetzgebung liegenden Mangel zu ersetzen, und beständig und regelmäßig mit ihrem Willen, das ist mit ihrer Verordnungsgewalt die Finanzwirthschaft mit gleichem Rechte neben der Gesetzgebung begleiten.

Das daraus entspringende Recht des Finanzwesens nennen wir, das Verordnungsrecht desselben in all seinen Formen in Einem Begriffe zusammenfassend, die Finanzgewalt.

Digitized by Google

Es ist nun keiner Verfassung und keiner Wissenschaft gegeben, den daraus entstehenden Gegensatz zwischen der verfassungsmäßigen Gesetzgebung und der nothwendig neben ihr beständig thätigen Finanzgewalt jemals einfach zu lösen, denn es ist unmöglich, die Finanzgewalt absolut von der gesetzgebenden Gewalt abhängig zu machen, ohne dadurch, vermöge der Natur des wirthschaftlichen Bedürfnisses, das Leben des Staats in materielle Gefahr zu bringen.

Es ist deshalb auch unthunlich, diesen Gegensatz einfach durch die Entwickelung der Lehre von Gesetz und Verordnung, oder durch Aufstellung noch so bestimmter Paragraphen einer Verfassungsurkunde lösen zu wollen. Denn auch das Gesetz des Staats vermag nichts gegen das Gesetz der Natur der Dinge. Sowie daher die formale Rechtslehre bei der einseitigen Entwickelung eines bestimmten Standpunktes in diesem Gegensatz stehen bleibt, wird sie zur bloßen Theorie; sowie die Verfassung ihrerseits nichts als ein formales Recht enthält, wird sie zum Streite zwischen der Natur der Sache und dem Wortlaute ihrer Bestimmungen.

Da nun das ganze verfassungsmäßige Leben und Recht sich nicht etwa rein theoretisch aus einer Rechtsphilosophie, sondern aus dem allmählichen Eintreten der Volksvertretungen in die Organisation der Gesetzgebung und in ihre Berechtigung gegenüber der absoluten Monarchie ausgebildet hat, und andererseits die positiven Verfassungen aller Länder in ihrem formalen Inhalt wie in ihrem Wechsel zuletzt nichts anderes sind als die in feste Rechtsformen gebrachten Stadien eben jener an sich naturgemäßen Gestaltung, so wird es sehr leicht verständlich, daß auch die geschichtliche Entwickelung jener Frage zunächst mit der möglichst scharfen Aufstellung des obigen an sich einfachen Gegensatzes beginnt, in welcher sich die Vorstellung von der Verfassungsmäßigkeit in der Auffassung concentrirt, daß der vollziehenden Gewalt für sich kein Recht in dem gesammten Finanzwesen zustehe, sondern jeder Act derselben in Einnahme und Ausgabe nur durch ein bestimmtes Gesetz berechtigt sei, während die Vorstellung von der Staatsgewalt ebenso bestimmt dahin gehen mußte, daß es eigentlich keinen Sinn habe, die Erfüllung anerkannter und unabweisbarer finanzieller Verpflichtungen oder

Digitized by Google

von Nothmaßregeln erst von der Abstimmung einer Legislative abhängig zu machen. Erst allmählich bildet sich dann aus diesem strengen Gegensatz eine Ordnung heraus, welche dann, wenn auch unter heftigen Kämpfen, ein richtiges und klares Verhältniß beider Elemente herausstellt. Denn obwol beide Auffassungen lange Zeit hindurch durch gegenseitiges Nachgeben im Einzelnen vermieden, über das in dieser einfachen Form Unvereinbare in offenen Streit zu gerathen, so blieb dennoch die Frage an sich stets vorhanden, und da, wo sie dann zum Austrag kam, war es im Beginn nicht anders möglich, als daß sie zum offenen Widerspruch gelangen mußte. Dieser, theils auf der obigen Natur der Sache, theils auf den formalen Bestimmungen irgendeiner historisch entstandenen Verfassungsurkunde beruhende, zum offenen Kampfe zwischen Gesetzgebung und Vollziehung sich erhebende Widerspruch beider Organe, in welchem die Regierung im Namen des höchsten Staatsinteresses vermöge ihrer Vollzugsgewalt die bestehenden Einnahmsgesetze zur Geltung bringt und die Verpflichtungen des Staats als Staatsausgabe erfüllt, obgleich das Staatswirthschaftsgesetz als Einheit beider von der Vertretung des Volkes nicht bewilligt ist, nennen wir den Conflict, und die Conflictsfrage besteht demnach darin, ob die Verpflichtung der Staatsbürger zur Leistung an den Staat, und die Verpflichtung des Staats zur Leistung an die Einzelnen überhaupt erst von der Bewilligung des Budgets bedingt werde, oder auch ohne dieselbe irgendeine Gültigkeit habe, oder endlich bis zu welchem Grade diese Gültigkeit von der Bewilligung des Budgets abhänge.

Einmal aufgeworfen, mußte nun diese dadurch ihre Intensität gewinnen, daß die eine Auffassung durch die Forderung der Executive die Verfassung selbst ernstlich gefährdet hielt, während die andere die Forderung der Legislative gar nicht als einen auf dem Wesen des Staats beruhenden Grundsatz, sondern nur als ein Oppositionsmittel gegen die zeitweilige Regierung ansah, mit welchem man unbedenklich das Ganze gefährde, um auf einem bestimmten Punkte seinen Zweck zu erreichen.

Es bildet nun einen sehr lehrreichen Theil der Verfassungs- wie der Literaturgeschichte, den Kampf der Ansichten und Bestrebungen im Einzelnen zu verfolgen, wie sich derselbe in dieser

Digitized by Google

Conflictsperiode entwickelt hat. Das eigentliche und dauernde Ergebniß desselben aber ist wol jetzt die Erkenntniß, daß jener scharfe Gegensatz fast von selbst seine Lösung findet, sowie man nicht länger an der Vorstellung festhält, daß die Thätigkeit und damit auch das Recht der Legislative wie der Executive auf dem Gebiete des Finanzwesens ganz dieselbe Natur habe wie auf allen andern Gebieten der Verwaltung. In der That hat hier neben großer Einseitigkeit der staatsrechtlichen Theorie vielmehr das praktische parlamentarische Leben diese Erkenntniß gebracht und theils in der bestehenden Uebung, theils sogar in einzelnen bestimmten Gesetzen als geltend durchgeführt, daß das, was wir das „Budgetrecht" nennen, d. i. Inhalt, Function und Form der gesetzgebenden Gewalt, ebenso wenig einen einfachen gesetzgeberischen Act enthalte und enthalten könne, als die „Finanzgewalt" mit dem Inhalt, der Function und der Form des Verordnungsrechts des Finanzministeriums. Allerdings muß man dabei sich wol vergegenwärtigen, daß ein großer Theil alles literarischen Streites auf der fast vollständigen Willkür in dem Gebrauche namentlich des Wortes „Finanzgewalt" liegt, in welchem das Staatsrecht vielfach hartnäckig das Finanzgesetz und die Finanzverordnung vermengt, und ein anderer Theil darauf, daß man sich, man möchte sagen, Mühe gibt, die an sich so einfachen Begriffe von Gesetz und Verordnung im verfassungsmäßigen Staatsrecht wieder unklar zu machen. Allein auch die Finanzwissenschaft hat ihrerseits sich bisher außerhalb der ganzen Frage gestellt, und doch war sie es allein, von welcher der Beweis erwartet werden mußte, daß die Einfachheit beider Begriffe zwar für alle andern Theile der Verwaltung, aber nicht für das Finanzwesen eine durchgreifende sei. Kein Theil der ganzen Finanzwissenschaft erscheint daher so sehr berufen als gerade das Gebiet des Budgetrechts, den Satz in seiner Geltung nachzuweisen, daß die Verfassungsformen zuletzt nur dann dem wirklichen Staatsleben genügen, wenn sie sich fähig zeigen diejenigen Modificationen in sich aufzunehmen, welche durch die Natur ihres Objects nun einmal unbedingt gefordert werden.

Vermöge der heutigen Stellung der Literatur sowol als der positiven Gesetzgebung sind wir dabei gezwungen, Begriff und Inhalt des Verordnungsrechts gerade des Finanzministeriums

Digitized by Google

schon hier zu berühren, obwol dasselbe strenggenommen erst der vollziehenden Gewalt in der Finanzverfassung angehört. Wenn die Frage nach dem Budgetrecht dereinst die Frage nach dem Verordnungsrecht und seinen Principien gründlich in sich aufgenommen haben wird, wird jede Wiederholung überflüssig werden. Doch verweisen wir schon hier auf das, was unten als das System der Finanzgewalt dargestellt wird.

Dabei nun muß man zuerst für das verfassungsmäßige Budgetrecht davon ausgehen, daß das oberste Princip desselben überhaupt nicht streitig ist. Vom Beginn aller Verfassung an steht der allgemeine Grundsatz fest, daß weder eine Einnahme noch eine Ausgabe ohne Zustimmung der Legislative gesetzmäßig zulässig ist. Da nun aber das Wesen der gesammten Staats- und Finanzwirthschaft es geradezu unmöglich macht, daß die wirklichen Einnahmen und Ausgaben, mit oder ohne Staatsvoranschlag, nur als einfache Vollzugsactionen schon bestehender Finanzgesetze von seiten der finanziellen Executive erscheinen, sondern stets zum Theil auf der nicht mehr legislativen, sondern executiven Initiative des Finanzministers beruhen müssen, so hat es sich eigentlich schon vom Beginn aller verfassungsmäßigen Finanzwirthschaft an herausgestellt, daß jenes oberste Princip hier nicht mehr eine, sondern zwei Grundformen seiner Anwendung empfangen müsse, um den unabweisbaren Forderungen der Staatswirthschaft zu genügen, und dennoch in Kraft bleiben zu können. Und indem man wiederum dieselben klar scheidet und diese Scheidung wissenschaftlich durchführt, so ergibt sich aus jenem an sich einfachen Princip des Budgetrechts das, was wir als die Verbindung der gesetzgebenden und der Verordnungsgewalt auf dem Gebiete des Staatswirthschaftsgesetzes, oder als die Lösung der sogenannten Conflictsfrage im System des Budgetrechts nennen.

Das System des Budgetrechts.

Begriff und Wesen von Bewilligung und Genehmigung.

Wenn es nämlich in der ganzen Finanzwissenschaft einen Punkt gibt, auf welchem die innere Natur der Sache gegenüber dem Mangel oder den historischen Unfertigkeiten des positiven

Digitized by Google

Verfassunsrechts zur Geltung gelangen muß und zum größten Theil auch zur Geltung gekommen ist, so ist es hier.

Jede Bilanz nämlich, sowie jeder Staatsvoranschlag mit Gleichgewicht und Deckung hat wie gesagt nach dem Wesen aller Wirthschaft stets einen zweifachen Inhalt, welcher darauf beruht daß es überhaupt keinen Wirthschaftsplan geben kann, den der Wirthschaftende absolut innezuhalten vermöchte. Ebenso gewiß ist, daß alles was vor der Aufstellung eines solchen Plans für eine neue Wirthschaftsperiode geschehen ist, ohne Rücksicht darauf, ob es in dem bisherigen Plan enthalten war oder nicht, doch als Grundlage für den neuen Plan festgestellt werden muß. In jedem wirthschaftlichen Leben scheidet sich daher bei der Aufstellung eines Plans für die nächste Zukunft dasjenige, was die nächste Wirthschaftsperiode fordert, von dem, was die vergangene wirklich gethan hat; das erste enthält die Anerkennung des zunächst Nothwendigen, das zweite die des bisher schon Geschehenen.

Im Leben der Einzelwirthschaft nun ist eine scharfe Unterscheidung beider Functionen vielleicht möglich, gewiß aber oft unpraktisch. Im organischen Leben des Staats dagegen wird diese Scheidung nicht blos nothwendig, sondern sie wird zugleich zur Grundlage der systematischen Entwickelung des Budgetrechts.

Denn indem die Regierung den nach den bisher dargestellten Elementen ausgearbeiteten Wirthschaftsplan für die neue Wirthschaftsperiode der Legislative zur Beschlußfassung vorlegt, nennen wir die Zustimmung derselben zu einer solchen Vorlage im Ganzen wie im Einzelnen die Bewilligung (des Budgets, eigentlich des Voranschlags). Indem die Legislative dagegen über die durch die Verhältnisse der abgelaufenen Wirthschaftsperiode nothwendig gewordenen Abweichungen von dem frühern Wirthschaftsplan beschließt, heißt die Anerkennung der letztern für diese Abweichungen die Genehmigung derselben. Rechnungs- und ziffermäßig erscheint daher das zu Bewilligende stets im Staatsvoranschlag, das zu Genehmigende dagegen ist in der Staatsrechnung enthalten. Daß in der letztern die Genehmigungen mit den Bewilligungen regelmäßig in ein äußerliches, formelles Ganzes verschmelzen, ändert die Natur beider nicht.

Nun ist es klar, daß diese Bewilligungen vermöge der orga-

Digitized by Google

nischen Natur der Verfassung in einem ganz andern staatlichen Verhältniß stehen als die Genehmigungen. Die erstern werden stets durch die Legislative bestimmt, und ihr Inhalt wird damit zum Gesetz für die Executive; die letztern dagegen gehen aus einem einseitigen Beschluß der Executive hervor, und empfangen erst durch die Anerkennung der Legislative ihren gesetzlichen Charakter. Bei den Bewilligungen erzeugt daher das Gesetz die Verordnung, bei der Genehmigung dagegen wird aus der bereits vollzogenen Verordnung ein Gesetz. Die Bewilligung enthält demnach die Anerkennung einer Aufgabe für die Thätigkeit der Regierung, indem sie die wirthschaftlichen Mittel dafür bestimmt; die Genehmigung dagegen steht vor der bereits gelösten Aufgabe und der schon vollzogenen Verwendung der von ihr geforderten Mittel. Die Grundlage der beiden Acte der gesetzgebenden Gewalt ist mithin eine wesentlich verschiedene. Bei der Bewilligung ist sie die Bestimmung dessen, was die Vollzugsgewalt für die nächste Wirthschaftsperiode thun soll, bei der Genehmigung die Anerkennung dessen, was sie gethan hat. Beide schließen sich aus; eine Bewilligung ist da nicht denkbar wo eine Genehmigung nöthig ist, und umgekehrt.

Indem nun auf diese Weise in der Bewilligung die Legislative der Executive voraufgeht, in der Genehmigung umgekehrt die Executive der Legislative, während doch in beiden gleichmäßig die Zustimmung der letztern sowol für den Staatsvoranschlag als für seine Ueberschreitung nothwendig ist, so ist es klar, daß damit auch Ordnung und Recht beider Beschlüsse der Legislative nicht mehr einfache sind, sondern zwei verschiedene Processe und damit ein doppeltes Recht fordern und erzwingen. Und das ist es wodurch aus dem verfassungsmäßigen Princip das verfassungsmäßige System des Budgetrechts wird.

I. Die Bewilligung des Staatsvoranschlags und die sogenannte Steuerverweigerung.

Die Kategorien des Staatsbudgets und des Regierungsbudgets.

Unter der Bewilligung des Budgets ist es nun nicht möglich etwas anderes zu verstehen als den Beschluß der Legislative, daß der Inhalt des Staatsvoranschlags für die vollziehende Ge-

Digitized by Google

walt durch die Sanction zum Gesetz erhoben werde. Jede Bewilligung verpflichtet daher die Verordnungsgewalt, die durch diese Bewilligungen gesetzlich angeordneten Maßregeln zur Ausführung zu bringen.

Auf den ersten Blick läßt dieser Begriff gar keine weitern Deutungen zu. In der That entsteht auch die ganze Reihe von Fragen, die sich an dieses Bewilligungsrecht knüpfen, erst da, wo statt der Bewilligung des Staatsvoranschlags als Ganzes die Nichtbewilligung desselben oder die sogenannte Steuerverweigerung von seiten der Legislative eintritt.

Da nun der Staatsvoranschlag, wie aus der Budgetbildung hervorgeht, das gesammte Staatsleben in den wirthschaftlichen Bedingungen seiner Existenz umfaßt, so ist es ganz undenkbar, daß diese Nichtbewilligung — Steuerverweigerung — selbst da wo sie den Staatsvoranschlag als Ganzes in einem Votum zusammenfaßt, die gesetzliche Negation aller dieser Existenzbedingungen enthalten könne; schon dialektisch darum nicht, weil die gesetzgebende Gewalt doch nur ein Theil des Staats ist, und der Theil nicht über das Ganze entscheiden kann. Es folgt daraus, daß jener Begriff der Bewilligung selbst wieder kein einfacher ist, sondern, daß der Act der Legislative, den das Wort „Bewilligung des Budgets" bedeutet, vermöge der Verschiedenheit seines Inhalts selber als ein an sich und daher auch rechtlich verschiedener erscheint.

Und das ist um so leichter verständlich, als es sich ergeben hat, daß der Staatsvoranschlag doch nichts anderes ist als der systematisch ausgearbeitete Wirthschaftsplan des Staats für seine nächste Finanzwirthschaftsperiode.

Die Gleichartigkeit zwischen beiden erscheint nämlich sofort darin, daß sowol der private als der staatliche Wirthschaftsplan stets Voraussetzungen hat, die er anerkennen muß, um überhaupt ein Plan zu sein; diese Voraussetzungen sind auch für den Staatswirthschaftsplan zweierlei. Die erste dieser Voraussetzungen besteht in demjenigen, was durch bereits bestehende Gesetze als von diesem Voranschlage ganz unabhängige wirthschaftliche Verhältnisse des Staatslebens festgestellt ist, also Rechte des Staats auf Einnahmen und Verpflichtung des Staats zu Ausgaben, welche nicht durch den Staatsvoranschlag erst erzeugt werden,

Digitized by Google

sondern als selbständige Rechtsverhältnisse auch ohne allen Voranschlag für den Staat als wirthschaftlich rechtliche Persönlichkeit da sind. Nun liegt es im Wesen des Staatsvoranschlags eben vermöge dieser Natur der Rechtspersönlichkeit des Staats, daß in demselben diese Rechtsverhältnisse als solche nur als die in Geld ausgedrückten Ergebnisse derselben erscheinen, über welche dann der Voranschlag in der Weise entscheidet, wie es der Begriff eines wirthschaftlichen Plans ergibt, das ist, indem er die Ergebnisse seiner Berechtigungen zur Deckung seiner Verpflichtungen bestimmt. Will er dabei diese Berechtigungen an sich — etwa Steuereinnahmen u. s. w. — ändern, so ist es unmöglich das durch denselben Plan zu thun, der eben nur auf der Grundlage der Ergebnisse derselben entworfen werden könnte. Sollen daher Aenderungen eintreten, so müssen dieselben neben dem auf den gegebenen Einnahmen beruhenden Plane zum Gegenstande eines selbständig auf dieselben gerichteten Willens — eigener selbständiger Steuergesetze u. s. w. — werden, und können dann allerdings auf Grundlage solcher neuen Ordnungen einen neuen Plan begründen, d. h. einen Staatsvoranschlag unter neuen, alsdann aber erst vorher gesetzlich zu bestimmenden Rechtsverhältnissen. Da aber im Augenblicke der Vorlage des staatlichen Wirthschaftsplans die alten Rechtsverhältnisse bestehen, so kann derselbe überhaupt nur auf der Basis der Anerkennung jenes Bestehenden aufgestellt werden. Es folgt daraus, daß Bewilligung wie Nichtbewilligung eines solchen Plans zunächst mit der positiv gegebenen Grundlage desselben, die er selber nicht geschaffen hat, auch nichts zu thun hat. In seiner Anwendung auf den Beschluß über den Staatsvoranschlag heißt das, daß die Nichtbewilligung des Budgets logisch die Nichtbewilligung der bestehenden Einnahmsgesetze überhaupt nicht enthalten kann, sondern, daß eine solche die Einbringung neuer Steuergesetze fordern würde. Wesentlich dasselbe gilt von den gesetzlichen Verpflichtungen des Staats. Das Eingehen von Verpflichtungen kann allerdings durch einen Plan motivirt werden, aber entstehen oder beseitigt werden können sie nur durch einen Plan als solchen den ich aufstelle, oder zu dem ich meine Zustimmung gebe. Die Bewilligung oder die Nichtbewilligung des Budgets kann daher an den anerkannten Verpflichtungen des

Digitized by Google

Staats ebenso wenig ändern als an den gesetzlichen Berechtigungen desselben. Solange es daher noch überhaupt den Begriff eines Wirthschaftsplans gibt, wird derselbe überhaupt für gegebene Verhältnisse nur denkbar sein, indem das, womit er eben rechnet, auch als rechtlich gegeben anerkannt wird. Demgemäß kann auch der Staatsvoranschlag als Plan der nächsten Wirthschaftsperiode allerdings Grund und Anlaß genug bieten, um neue Vorschläge für Einnahmen und Ausgaben zu machen; aber die erste Grundlage für sein Verhältniß zur gegebenen Finanzperiode ist ohne die Voraussetzung der gegebenen Einnahmen und Verpflichtungen überhaupt nicht denkbar.

Es ergibt sich daher als erster Grundsatz für das Bewilligungsrecht des Staatsvoranschlags durch die Legislative, daß diese Bewilligung überhaupt keine Bewilligung von Einnahmen ist, da diese stets durch die speciellen Einnahmsgesetze verfassungsmäßig für das wirthschaftliche Leben des Staats begründet werden. Es ergibt sich als zweiter Grundsatz, daß die Bewilligung des Staatsvoranschlags ebenso unmöglich eine Bewilligung von rechtlich bereits anerkannten Ausgaben sein kann, soweit dieselben erworbene Rechte Dritter zu befriedigen haben. Oder, das Recht der Nichtbewilligung des Staatsvoranschlags durch die Legislative ist immer nur die Nichtanerkennung des in diesem Voranschlag vorgelegten Plans, kann aber niemals die Nichtanerkennung der staatsbürgerlichen Pflicht, verfassungsmäßig durch eigene Gesetze anerkannte Staatslasten zu tragen, enthalten, und niemals die Nichtanerkennung gesetzlich oder privatrechtlich unzweifelhafter Verpflichtungen des Staats gegen Einzelne, seien es nun Beamtete oder Private, bedeuten, während die Budgetbewilligung niemals eine Einnahmsgesetzgebung ist, sondern sie nur erzeugen und niemals eine Ausgabsgesetzgebung sein muß, sondern sie nur enthalten kann; oder: das bewilligte Budget ist auch seinem rechtlichen Begriffe nach nichts als der auf den bestehenden Rechten und Verpflichtungen beruhende, zum Gesetz erhobene Plan für die nächste Periode der Finanzwirthschaft. Jede andere Auffassung des Rechts der „Steuerverweigerung" führt auf der einen Seite zu absoluten verfassungsmäßigen Widersprüchen, oder zu absoluten Rechtsverletzungen.

Digitized by Google

In der That kann auch das nur die Meinung aller derjenigen Verfassungsbestimmungen sein, welche vorschreiben, daß jede öffentliche Last wie jede öffentliche Zahlung nur auf Grundlage eines „Gesetzes" stattfinden solle. Ohne dieses Princip kann es allerdings keine verfassungsmäßige Staatswirthschaft geben; nur ist das Gesetz, vermöge dessen die Steuerzahlung gefordert wird, nicht die Bewilligung des Budgets, sondern das specielle Steuergesetz. Keine Verfassung aber schreibt vor, daß der Bürger nur dann Steuern u. s. w. zu zahlen habe, wenn das „Budget" bewilligt, sondern nur dann, wenn sie durch ein Gesetz vorgeschrieben sind. Es kann dabei historisch gar kein Zweifel sein, daß alle jene Bestimmungen der Verfassungen über die Steuerpflicht überhaupt nur das Princip der verfassungsmäßigen Gesetze gegenüber dem Verordnungswesen im Auge haben. Nirgends findet sich dabei eine Beziehung auf das Budget; in der That ist das letzte Ergebniß aller jener Fragen nicht besser zusammenzufassen als in dem Satze, daß Begriff und Recht der Budgetbewilligung als ein Ganzes nur die Anwendung des Grundgedankens des ständischen Steuerbewilligungsrechts gegenüber der absoluten Monarchie und ihrem Finanzwesen, also überhaupt nicht gegenüber den Staatsbürgern, sondern gegenüber der Regierung und ihrer frühern historischen Stellung entstanden sind.

Wäre nun überhaupt ein Wirthschaftsplan denkbar, der nichts enthielte als die bereits anerkannten Rechte und Verpflichtungen der betreffenden Wirthschaft, so würde damit die Frage nach der Budgetbewilligung zu Ende, und der Begriff des Normalbudgets zum finanzwirthschaftlichen Grundgesetz aller Verfassung erhoben sein.

Allein neben einem solchen Grundsatz steht nun ein anderer, und das Recht das der letztere erzeugt, ist seinerseits gleichfalls nicht im Wesen der Verfassung, sondern in dem desselben Begriffs des wirthschaftlichen Plans begründet, aus dem der erste entspringt.

Denn der große Wirthschaftsplan des Staats, ausgedrückt im Staatsvoranschlag, umfaßt eben nicht blos die Ordnung der auf verfassungsmäßigen Gesetzen beruhenden Einnahmen und Ausgaben der Staatswirthschaft, sondern, und das bedeutet

Digitized by Google

schon sein Name, er enthält auch die Vorschläge der Regierung für dasjenige, was sie für nothwendig und nützlich außerhalb des Gegebenen enthält, und damit den Antrag derselben, außerhalb der bestehenden Verpflichtungen auch die finanzielle Bedeckung dieser Anträge zu übernehmen. Und damit erscheint allerdings ein ganz neues Verhältniß.

Denn alle diese Vorschläge müssen stets zu ihrer gemeinsamen Begründung das Wohl des Staats haben. Dieses Wohl des Staats aber, das durch die Gesetze erstrebt wird, wird durch die Thätigkeit der Regierung in der Verwaltung verwirklicht. Auf diese verwaltende Thätigkeit derselben hat aber die Legislative stets nur einen indirecten Einfluß. Sie muß sich, wie jeder große Unternehmer oder Kapitalist, sagen, daß auch da wo die Mittel für den Zweck und die Ordnung für die Verwirklichung derselben vorgeschrieben werden, dennoch die letzte Verwirklichung von der Fähigkeit und dem guten Willen dessen abhängt, den sie an die Spitze jener Verwirklichung stellt. Dadurch wird die Voraussetzung für denjenigen Theil des gesammten Wirthschaftsplans, der nicht mehr blos die Einnahmen vermöge anerkannter Gesetze und die Ausgaben vermöge rechtlich bestehender Verpflichtungen enthält, sondern sich auf neue Zwecke und Verwendungen wirthschaftlicher Kräfte bezieht, abhängig von dem Vertrauen auf die Persönlichkeit derer, welche jene Zwecke zuerst im Sinne der Wohlfahrt — sei es des Einzelgeschäfts, sei es des Staats — zu verstehen, und dann auch sie auszuführen wissen. Oder, die Bewilligung von all denjenigen Einnahmen und Ausgaben, welche nicht durch die beiden objectiv gegebenen Grundlagen aller Wirthschaft schon an und für sich gegeben sind und nur ihrer wirthschaftlichen Ordnung bedürfen, ist eine Sache des Vertrauens zu demjenigen, dem die Verwendung für den anerkannten Zweck durch den Beschluß des betreffenden Herrn der wirthschaftlichen Persönlichkeit übertragen wird.

Nun kann man in jeder Wirthschaft, also auch in der Finanzwirthschaft, alle diejenigen Punkte im Einzelnen voneinander scheiden, in denen es sich einerseits um ohnehin zu Recht bestehende Einnahmen und Forderungen oder um solche bestehende Verpflichtungen handelt, und dann wird über jede einzelne

Digitized by Google

Quelle von neuen Einnahmen oder jede einzelne Verwendung derselben je ein bestimmter Einzelbeschluß gefaßt werden. Dabei kann es sehr wohl vorkommen, daß die entscheidende Stimme des Herrn einige Vorschläge annimmt, andere abweist, ohne daß dabei das Vertrauen zu der leitenden Persönlichkeit berührt würde. Allein wenn eine solche Unterscheidung gar nicht gemacht, sondern in dem vorgelegten Wirthschaftsplan alle Einnahmen und zugleich alle Ausgaben, diejenigen, wofür Recht und Verpflichtungen bestehen, und diejenigen, für welche sie erst begründet werden sollen, so miteinander verschmolzen werden, daß es schwer möglich wird sie in allen einzelnen Verwaltungszweigen wirklich auseinanderzuhalten, da bleibt für die Entscheidung darüber, ob die leitende Kraft in der Wirthschaft noch jenes Vertrauen besitzt oder nicht besitzt, nichts anderes übrig, als einen solchen in seinen Elementen nicht mehr zu unterscheidbaren Wirthschaftsplan dann im Ganzen anzunehmen, oder im Ganzen zu verwerfen.

Daß nun mit einem solchen Beschluß derjenige Theil des Plans, der die erworbenen Rechte und Verpflichtungen enthält, nicht verworfen sein kann, ist klar. Daß ein solcher Beschluß, wenn er das letztere wollte, gar nicht zurechnungsfähig sein könnte, ist gleichfalls klar. Dennoch gilt er formell; und diese formelle Geltung ist ein absoluter Widerspruch mit seinem Inhalt wie mit seiner Absicht. Es kommt deshalb darauf an, ihn aufzulösen in seine beiden Bestandtheile. Das kann nun nur dadurch geschehen, daß man den ersten jener beiden Theile aus seiner Verschmelzung mit dem letztern scheidet, und durch diese Scheidung ein selbständiges Urtheil über das Vertrauen der leitenden Persönlichkeit möglich macht, ohne damit die bestehenden Rechte und Verbindlichkeiten zu berühren. Es ergibt sich demgemäß, daß ohne diese Scheidung ein solcher den Verhältnissen allein entsprechender Doppelbeschluß nicht möglich, und der eben erwähnte Widerspruch dann überhaupt nicht zu vermeiden ist. In keiner Wirthschaft.

Wendet man nun diesen einfachen, auf der Natur jedes wirthschaftlichen Lebens beruhenden Begriff auf den Wirthschaftsplan des Staatsvoranschlags und den Beschluß der Legislative über denselben an, so sind die Consequenzen wol klar genug.

Digitized by Google

Nur soll man auch hier jene allgemeinen Darlegungen zuerst in bestimmte Worte fassen, um jene Verhältnisse zu Rechtskategorien machen zu können.

Wir nennen nämlich die Gesammtheit aller vermöge der Einnahmsgesetze dem Staate rechtlich zustehenden, und vermöge der Ausgabsgesetze ihm rechtlich obliegenden Einnahmen und Ausgaben, die also in dem Plane des Staatsvoranschlags ganz unabhängig dastehen, insofern sie miteinander bilanzirt werden, das Staatsbudget. Die Gesammtheit aller Einnahmen und Ausgaben dagegen, welche sich im Staatsvoranschlage erst durch die selbständigen Anträge der Regierung ergeben, also durch die Legislative erst zur gesetzlichen Gültigkeit gelangen sollen, das Regierungsbudget.

Während demgemäß das Staatsbudget überhaupt ebenso wenig Gegenstand der Bewilligung im Staatsvoranschlag sein, als durch die Nichtbewilligung desselben in seinem rechtlichen Bestande afficirt werden kann, ist das Regierungsbudget dasjenige, dessen Bewilligung oder Nichtbewilligung dem Obigen gemäß das Vertrauens- oder das Mistrauensvotum der gesetzgebenden Gewalt über die Regierung enthält. Dieser Satz wird damit zur ersten Grundlage des Budgetrechts, er bildet sich in dem Zusammenwirken von Gesetzgebung und Vollziehung zu einem selbständigen Theile des öffentlichen Rechts. Den zweiten Grundsatz werden wir sogleich darstellen.

Geht man nun von diesem allgemeinen Grundsatze des Bewilligungs- und Verweigerungsrechts des Staatsvoranschlags (Budgets) über zu dem positiven Recht desselben, wie es theils in den Verfassungen formulirt ist und theils sich historisch herausgebildet hat, so wird es klar, daß ein Zweifel über Grenze und Inhalt des erstern nur durch eine Thatsache hat möglich werden können, und diese Thatsache besteht einzig und allein darin, daß keine Verfassung und keine Theorie und schließlich kein wirklich vorgelegter Staatsvoranschlag das Staatsbudget vom Regierungsbudget geschieden hat, während zugleich der Grundsatz der Verfassung feststand, daß die Legislative durch Verweigerung des Gesammtbudgets ihr Mistrauensvotum gegenüber der Gesammtregierung auszusprechen berechtigt sein müsse. Indem nun beide, wie es in allen continentalen Finanzverfas-

Digitized by Google

sungen der Fall ist, ungeschieden und fast ununterscheidbar miteinander verschmolzen erscheinen, so konnte der unlösbare Widerspruch in dem Rechte der Legislative und der Ausübung desselben über das Gesammtbudget niemals zum Abschluß gelangen. Gerade ein solcher Zustand ist der, den wir als den wahren „Conflict" bezeichnet haben. Ist das Obige richtig dargestellt, so braucht in der That ein solcher Conflict überhaupt gar nicht erst auszubrechen; er ist dem Princip nach immer da, solange jene Unterscheidung nicht vorgenommen ist. Das aber ist nicht blos ein wesentlicher formaler Mangel aller Verfassung, sondern er lähmt auch unvermeidlich die verfassungsmäßige Action der Legislative überhaupt. Denn dieselbe wird stets die Budgetverweigerung mit dem richtigen Gefühl des Bedenkens solange als möglich von sich fern halten, daß dieselbe ohne jene Unterscheidung zugleich stets das verweigert, was sie gar nicht verweigern kann; und dadurch wird der Regierung auch da eine Kraft erwachsen, wo sie dieselbe sonst nicht haben würde. So kommt es, daß durch jene Verschmelzung eine Regierung auch nach der verfassungsmäßigen Verweigerung des ganzen Budgets darum noch möglich bleibt, während durch die vollständige Verweigerung des bloßen Regierungsbudgets, welche der Regierung jede selbstthätige Action unmöglich macht, dieselbe, auch wenn sie bleiben könnte, keine Regierung, sondern nur noch eine ganz formale Finanzverwaltung, und damit an und für sich unmöglich wird. Erst mit dieser Auffassung ist der nur historisch verständliche Streit darüber „ob das Budget ein Gesetz sei" oder nicht, wirklich zu Ende. Allerdings ist es ein „Gesetz", aber nicht für seine Voraussetzungen, sondern für die Verwaltung derselben; es ist ein Gesetz über den Plan der Wirthschaft des Staats, aber nicht über die bestehenden Rechte und Verpflichtungen desselben. Und auf diesem Punkte entsteht nun die entscheidende Aufgabe, welche die Finanzverfassung der nächsten Zeit zu lösen hat.

Diese nun besteht darin, innerhalb des Staatsvoranschlags jene Scheidung zwischen Staatsbudget und Regierungsbudget auch wirklich zu vollziehen, und zwar in der Weise, daß das, was als Staatsbudget anerkannt ist, in die Debatte wie in die Abstimmung oder doch wenigstens in die erstere, gar

Digitized by Google

nicht mehr aufgenommen wird. Das ist in England ohne alle gesetzliche Bestimmung bereits anerkannt und durchgeführt, und Gneist gebührt das Verdienst, diesen so wichtigen Punkt namentlich in seinem „Budget und Gesetz" endgültig festgestellt zu haben. In den romanischen Staaten fehlt jede Bestimmung darüber; daher ist eine Budgetverweigerung hier nicht einmal in denjenigen Fällen vorgekommen, wo die Verfassungen durch Revolutionen erhalten werden mußten. In einigen deutschen Verfassungen finden wir dagegen gleich anfangs ein Gefühl für die Sache; die Bestimmungen darüber „daß die Stände die Pflicht haben, die für die Bestimmungen des Staats nothwendigen Summen zu beschaffen", enthalten im Grunde die noch vage Vorstellung vom Staatsbudget, während die Vorschriften über die „Vorlagen" und „Anträge" der Regierungen eigentlich schon das Regierungs- oder Ministerialbudget bedeuten. Der Conflict in Preußen über den Artikel 99 der Verfassung von 1850 ist seinerseits der Ausdruck eben des obigen Widerspruchs; die spätern Untersuchungen von Gneist, H. Schulze, Laband, Martitz u. a. haben dann den Weg für die staatswissenschaftliche Auffassung gebahnt, während sie doch die formale und juristisch kaum zu bestreitende Auffassung Rönne's niemals ganz beseitigen konnten.

Die beiden Wege nun, auf denen sich in den parlamentarischen Verfassungen jene beiden Grundformen des Staatsvoranschlags als Staats- und Regierungsbudget wirklich zu scheiden begonnen haben gehören der Finanzverfassung; beide aber haben das miteinander gemein, daß sie zweierlei fordern, um zum Ziele zu gelangen. Zuerst guten Willen, und dann eine Zeit und Uebung.

Der erste besteht darin, daß der Umfang des Staatsbudgets gesetzlich bestimmt, dieses Budget daher auch keiner Debatte unterzogen, sondern der Legislative nicht mehr als Antrag oder Voranschlag, sondern als bloße Jahresvorlage mitgetheilt, und damit jede Abstimmung über dasselbe beseitigt werde. Das schließt nun keineswegs aus, daß jeder einzelne Punkt innerhalb dieses Staatsbudgets als ein selbständiger Gegenstand neuer Gesetzgebung von der Legislative verhandelt und beschlossen, und somit auch hier das verfassungsmäßige Recht derselben aufrecht

Digitized by Google

gehalten werde. Im Gegentheil bleibt auch in diesen Ausgabsgesetzen gerade in derselben Weise wie in allen bestehenden Einnahmsgesetzen Weg und Ziel für neue Gesetzgebungen vollkommen frei; nur die Budgetbewilligung soll mit beiden nichts zu thun haben, denn sie fordern selbständige Anträge und Verhandlungen. Als Inhalt dieses Staatsbudgets ergeben sich dann zunächst alle Einnahmsgesetze und ihre finanziellen Ergebnisse, dann unter den Ausgabsgesetzen die Ausgaben der drei großen Kapitel des Staatsausgabsbudgets, der Krone, der Staatsschulden, und wie wir festhalten (s. Band 2 unter Staatsausgaben) der Besoldungen. Alles was nicht unter diese drei Kategorien fällt, würde principiell das Regierungsbudget bilden, und damit im Einzelnen wie im Ganzen der Budgetdebatte und Abstimmung angehören. Das nun kann, wie gesagt, durch ein verfassungsmäßiges Gesetz bestimmt werden.

Viel besser aber ist es, wenn statt des letztern, das doch wieder Gegenstand von Debatten sein würde, die übereinstimmende Auffassung aller Parlamente und Regierungen für das alles durch parlamentarische Uebung eingeführt würde. Freilich müßte dieselbe darin ihren Ausdruck finden, daß jenes Staatsbudget nicht mehr innerhalb des Staatsvoranschlags, sondern als selbständige Mittheilung der Legislative neben dem Regierungsbudget vorgelegt, und die Bilanz dann als das Resultat beider Budgets die Ziffer der Staatsbilanz abgebe. Fast aber glauben wir, daß das parlamentarische Leben eher noch zu jung sei, um sich selber sobald eine solche verständnißvolle Ordnung aufzuerlegen. Unterdessen ist es die Aufgabe der Finanzwissenschaft, das Ziel zu zeigen, das der gemeinsamen Anstrengung wahrlich wol würdig wäre!

Ob und inwieweit nun die Verweigerung einzelner großer Gebiete des Regierungsbudgets schon von der Regierung als ein Mistrauensvotum aufgefaßt werde, oder ob dazu die Verweigerung des ganzen Regierungsbudgets gehört, und ob und wann ganz bestimmte einzelne Bewilligungen zu „Cabinetsfragen" gemacht werden können, gehört nicht mehr der Finanzwissenschaft. Für sie steht nur Eins fest. Will man den Conflict endgültig aus der Finanzverfassung beseitigen, so kann das nur durch die

Digitized by Google

Unterscheidung von Staats- und Regierungsbudget im Staatsvoranschlag geschehen, wo nicht, nicht.

Ein ganz anderes Gebiet der Finanzverfassung tritt uns nun bei demjenigen entgegen, was wir die Genehmigungen nennen.

II. Die Genehmigungen der Nachtragsforderungen und das Budget der Finanz- oder Verordnungsgewalt.

Nach demjenigen was wir bisher über das Verhältniß der vollziehenden Gewalt zur gesetzgebenden, und damit über die Unvermeidlichkeit von Nachtragsforderungen auch bei dem sorgfältigst ausgearbeiteten Staatsvoranschlag gesagt haben, wird es nicht weiter nothwendig sein, über Natur und Function aller derjenigen Maßregeln der Finanzgewalt zu reden, welche der Gesetzgebung als Theil des Budgets nicht vorgelegt werden konnten, und dennoch im Laufe des Budgetjahres unabweisbar wurden, sei es daß die Ausführung bereits begonnener Aufgaben der Verwaltung größere als die bewilligten, oder daß die Zweckmäßigkeit oder endlich die Nothwendigkeit ganz unbewilligte Beträge forderten. Alle solche Verwendungen erscheinen zunächst nur vom formell finanziellen Standpunkte gerade wie die bewilligten, und unterliegen als solche theils den bereits angegebenen finanzwirthschaftlichen, theils den kameralistischen Gesichtspunkten; in diesem Sinn kommen wir bei den Staatsausgaben auf sie zurück. Aber da, wo es sich um die Grundlagen der Finanzverfassung, also um das öffentliche, verfassungsmäßige Recht derselben handelt, stehen sie als ein selbständiges Gebiet im Rechte des Finanzwesens da, und unterliegen selbständigen Grundsätzen.

Indem wir nun dafür die Bekanntschaft mit ihrer finanzwirthschaftlichen Bedeutung voraussetzen, können wir diese Grundsätze, die freilich als ein wesentlicher Theil aller Verfassung angesehen werden müssen, jetzt im Verhältniß zum Rechte der Bewilligungen wol kurz fassen.

Fassen wir nämlich die Gesammtheit aller Actionen der aus der bloßen Initiative der Regierung im Ganzen wie im Einzelnen hervorgehenden Finanzmaßregeln, und zwar in ihrem

Digitized by Google

Unterschied von denen, welche der bloßen Vollziehung der planmäßigen, in der Budgetbewilligung zum Gesetz erhobenen finanziellen Thätigkeit angehören, zusammen, so entstehen uns zwei neue Kategorien, deren Anerkennung die ganze folgende Darstellung und wol auch die Sache selbst sehr einfach machen. Jene *außerhalb* des gesetzlichen Wirthschaftsplans liegenden Finanzmaßregeln der Regierung nämlich können durch die Verordnungsgewalt der letztern vollzogen werden; diese Verordnungsgewalt nun nennen wir in ihrer bestimmten Beziehung auf die Finanzwirthschaft die *Finanzgewalt*; und so sagen wir, daß die Gesammtsumme der auf dieser Finanzgewalt beruhenden Finanzmaßregeln, indem dieselben wie die des Staatsvoranschlags system- und ziffermäßig in einer *eigenen* Rechnung zusammengestellt, zunächst ziffermäßig gebucht und richtiggestellt, und dann der Legislative vorgelegt werden, das *Budget der Verordnungs-* oder der *Finanzgewalt* bilden. Dieses Budget ist vom Regierungsbudget sehr wesentlich dadurch verschieden, daß die Beträge desselben der Bewilligung im Budget überhaupt nicht vorgelegt werden, und also *ohne* dieselbe ausgegeben sind. Dem gegenüber erscheint dann das bewilligte Budget mit Staats- und Regierungsbudget als das Budget der *gesetzgebenden Gewalt*.

Es ist demnach klar, daß in *jeder* Finanzgesetzgebung nicht blos Staats- und Regierungs-, sondern auch Budgets der gesetzgebenden und der Finanzgewalt nebeneinander vorkommen.

Ebenso klar ist es, daß, nachdem die letzten beiden Kategorien so wesentlich verschieden sind, auch das öffentliche Recht derselben von den beiden ersten wesentlich verschieden sein muß. Und das Recht nun, welches auf diese Weise das verfassungsmäßige Recht des Budgets neben jener Finanzgewalt ist, fassen wir in allen seinen Theilen im Unterschiede von dem Bewilligungsrecht der beiden erstern zusammen in dem Begriffe des *Rechts der Genehmigung*.

Das *Princip* der letztern ist nun vermöge des Wesens der Verfassung ein einfaches. Nachdem die letztere fordert, daß *gar keine* Verfügung über die wirthschaftlichen Kräfte des Staats ohne einen Beschluß der gesetzgebenden Gewalt stattfinden darf, ein solcher Beschluß aber hier vor der Verfügung durch die

Digitized by Google

Finanzgewalt nicht möglich war, so muß jenem Princip dadurch Genüge geschehen, daß ein solcher Beschluß *nach* der Action der Finanzgewalt eintrete. Und ein solcher Beschluß ist dann eben die Genehmigung oder Nichtgenehmigung des Budgets der letztern, sei es nun im Ganzen oder im Einzelnen. *Jede* solche Genehmigung fordert daher genau in derselben Weise wie die Bewilligung ihre Vorlage, ihre Begründung, ihre Debatte und ihre Abstimmung; nur daß hier das alles nicht für die Verhältnisse des kommenden, sondern für die des vergangenen Finanzjahres eintritt.

Indem nun aber somit die Finanzgewalt durch ihre bloße Verordnungsgewalt vollständig das Recht der Legislative ausübt, wird es, wenn überhaupt eine Verfassung noch einen staatswirthschaftlichen Werth haben soll, unabweisbar, nicht blos bei dem allgemeinen Princip der Genehmigung stehen zu bleiben, sondern jenem Rechte der Finanzgewalt, sich ein eigenes Budget zu schaffen, zugleich eine Grenze und eine Ordnung zu geben, welche mithin das verfassungsmäßige Verhältniß zwischen Legislative und Regierung auch auf diesem Gebiete wiederherstellt.

Es ist nun einleuchtend, daß es sich dabei nicht mehr um jenen „Conflict" handelt, welcher sich nur auf das Verhältniß der Bewilligung zum eigentlichen „Staatsbudget" bezieht. Denn wollte man der Regierung die Schöpfung eines Budgets der Finanzgewalt grundsätzlich unmöglich machen, so wäre überhaupt eine Regierung unmöglich; die unbegrenzte Zulassung des erstern dagegen würde wiederum, da es sich bei jeder Genehmigung doch meist um nicht mehr zu ändernde Dinge handelt, praktisch die Finanzverfassung zu einem leeren Wort machen. Das, worauf es ankommt, ist daher eine Entwickelung der Elemente, welche im Wesen jener Genehmigung liegen, zu festen Begriffen des Rechts der Finanzverfassung. Aus ihnen entsteht dann der *zweite* große Theil des Budgetrechts neben dem ersten der Bewilligungen, den wir oben dargestellt.

Nun wollen wir, indem wir der künftigen Staatsrechtslehre die weitere Entwickelung im Einzelnen überlassen müssen, von diesem zweiten Gebiete des Budgetrechts hier nur die Grundlagen aufstellen.

Diese nun scheiden sich in zwei Theile. Der erste enthält

Digitized by Google

die Bestimmungen für die Grenzen der Finanzgewalt in Beziehung auf ihr eigenes Budget, der zweite die Grundsätze für das Recht, welches da eintritt, wo diese Grenzen überschritten werden.

A. Die Grenzen der Finanzgewalt im Verordnungsbudget.

1) Der oberste Grundsatz, der im Wesen der Verfassung liegt, der die historische Basis speciell aller Finanzverfassung bildet, und durch dessen Verletzung alle verfassungsmäßige Staatswirthschaft unabweisbar untergeht, besteht darin, daß keine Finanzgewalt das Recht hat durch ihre Verordnungen dem Volke neue gesetzlich nicht vorgeschriebene Abgaben aufzuerlegen. Jeder Act der Finanzgewalt, der das thut, ist ein Act der Gewalt, und zwar einerseits gegen den Einzelnen, andererseits gegen die Verfassung selber. Ein jeder solcher Act schließt daher an und für sich die Genehmigung aus, ganz gleichgültig wie derselbe motivirt werden mag. Er ist gegenüber dem Einzelnen als Gewaltthätigkeit, gegenüber dem Staate als eine Verfassungsverletzung ein Verbrechen; die bloße Verfügung einer solchen Auflage ist ein Versuch, die Eintreibung ein vollbrachtes Verbrechen; die Beamteten, welche dabei helfen, sind Helfer; die Rechnungsführer, welche es nicht anzeigen, sind Hehler. Das bisherige Strafrecht hat diese Kategorien gar wenig untersucht. Dagegen ist es klar, daß wenn die, eine Einnahme fordernde Finanzgewalt sich auf die Auslegung bestehender Gesetze beruft, der Einzelne dem Gebote folgen muß, aber bei der Verwaltungsgerichtsbarkeit seine Klage erheben kann. Davon unten.

Daraus denn folgt, daß die Finanzgewalt sich überhaupt nie in Bezug auf Einnahmen, sondern nur in Bezug auf Ausgaben selbständige Actionen, welche im bewilligten Budget nicht anerkannt sind, beilegen darf. Das Budget aller Verordnungsgewalt ist mithin grundsätzlich nie etwas anderes als ein Ausgabsbudget, und das Object einer Genehmigung kann daher nie etwas anderes sein als eine unvorhergesehene Ausgabe.

Zunächst ergibt sich daraus, daß jeder Finanzminister damit die berufsmäßige Verpflichtung hat, soweit es überhaupt thun-

Digitized by Google

lich ist, die künftigen Ausgaben vorher zu berechnen. Bei jeder Genehmigung entsteht daher stets die Frage, ob der Finanzminister den betreffenden Bedarf nicht hätte vorhersehen können und sollen. Die Hälfte aller Genehmigungen bildet darum die Hälfte aller Anklagen gegen die Finanzverwaltung. Freilich gehört bei mehr als dieser Hälfte wirkliche Fachkenntniß dazu, um solche Vorwürfe zu erheben, deshalb erscheinen dieselben selten, und haben auch selten einen Erfolg. Das nun ändert die Natur der Sache nicht; wir werden im folgenden Theile darauf zurückkommen.

2) Aber auch innerhalb der bloßen Ausgaben scheiden sich für jene Berechtigung des Verordnungsbudgets zwei große Gruppen, die einerseits in der Natur der Sache liegen, andererseits aber schon von den betreffenden Verfassungen wenigstens angedeutet sind. Sie enthalten die Rechtsgrundsätze, durch welche die verfassungsmäßige Berechtigung der Legislative gegenüber dem Rechte jedes Budgets der Finanzgewalt im einzelnen gewährleistet wird.

Die erste dieser Gruppen umfaßt die drei Fälle, in welchen die Finanzgewalt ein Ausgabsbudget aufstellen würde, das der Staatswirthschaft nicht mehr vorübergehend, also für eine oder wenige Finanzperioden, sondern für unbestimmte Zeit eine dauernde Last auferlegt. Diese drei Fälle sind die Veräußerung des Staatsguts, die Contrahirung von Schulden, und das Eingehen dauernder Verträge. Solange es überhaupt Finanzverfassungen gegeben hat, ist es gesetzlicher Grundsatz, daß diese drei Maßregeln der Finanzgewalt nur unter Bewilligung der Legislative statthaft sind; juristisch bedeutet das, daß diese drei Actionen rechtsungültig sind ohne den Beschluß der gesetzgebenden Gewalt, und daß daher auch die nähern Bedingungen derselben von diesem Beschlusse abhängen. Freilich fehlen in den bei weitem meisten Fällen Beschlüsse der Legislative über solche Bedingungen; man kann fast sagen, daß sie nur im Subventionswesen vorkommen. Auch das beruht stets auf mangelhafter kameralistischer Befähigung der Legislative. Es ist nützlich, das möglichst bestimmt zu betonen.

3) Das eigentliche Gebiet der Genehmigungen beginnt nun da, wo es sich um Verwaltungsmaßregeln der nächstverflossenen Finanzperiode handelt, welche entweder in ihrem Be-

Digitized by Google

trage oder überhaupt in ihrer Nothwendigkeit zu der Zeit unbekannt waren, wo der Staatsvoranschlag vorgelegt ward. Daß solche Fälle unvermeidlich sind, wiederholen wir nicht erst. Faßt man dieselben mit ihrem finanziellen Ergebniß als ein Ganzes zusammen, so sind sie es eben, welche das „Nachtragsbudget" bilden, und statt der Bewilligung die Genehmigung fordern. Das französische Finanzwesen hat, indem es jede Bewilligung einen crédit nannte, diese Nachtragsgenehmigungen als crédit supplémentaire und extraordinaire bezeichnet. Es ist das falsch, da es sich, wie schon erwähnt, überhaupt nicht um Credit, sondern entweder um Bewilligung oder Genehmigung handelt. Will man eine streng wissenschaftliche Eintheilung, so sind es die drei Kategorien der Verordnungsgewalt, welche die drei allgemeinen Kategorien der Genehmigungen (oder der französischen crédits — England hat gar kein Wort dafür) bilden. Sie beziehen sich auf die Vollziehung von bereits beschlossenen Maßregeln, wenn die bewilligte Summe nicht ausreicht, auf die politische Nothwendigkeit von Maßregeln welche die Ausgaben forderte, und auf die Noth, welche sie unabweisbar machte; so entstehen die Ausgaben, welche Genehmigung bedürfen als Verfügungen der Vollzugs-, der Verwaltungs- und der Nothverordnungen der Finanzgewalt. Die Begründungen dieser Ausgabsverordnungen liegen dann in ihrem Begriff; daß sie in jedem einzelnen Falle dadurch motivirt sind, dafür ist die Finanzgewalt verantwortlich. Und hier ist daher der erste Punkt, auf welchem der allgemeine Begriff der Genehmigung nunmehr seine öffentlich-rechtliche Gestalt empfängt.

4) Ein letztes selbständiges Gebiet für die Genehmigung bilden nun die Ueberschreitungen, Virements. Sie entstehen da, wo ein bestimmter Posten in dem bewilligten Ausgabsbudget nicht ganz verbraucht wird, während ein anderer einen Ueberschuß nachweist; die Ueberschreitungen bestehen dann darin, daß dieser Ueberschuß des einen Postens für das Deficit des andern verwendet wird. Diese Verwendung geschieht alsdann durch eine darauf bezügliche Verordnung, und so gehören alle Ueberschreitungen dem Budget der verordnenden Finanzgewalt. Es ist damit klar, daß jedes Virement ein Doppeltes enthält; es ist einmal eine Ueberschreitung der budgetmäßig bewilligten Summe

Digitized by Google

für einen bestimmten Verwaltungszweck, und zweitens eine specielle Art der Deckung dieser Ueberschreitung. Wäre nun eine solche Ueberschreitung überhaupt der Finanzgewalt allein überlassen, so leuchtet es ein, daß damit dieses ganze Gebiet der budgetmäßigen Ausgaben dem Beschlusse der Legislative praktisch entzogen werden könnte. Das hat man schon bei dem Entstehen der Verfassungen erkannt, und daher in vielen Verfassungen diese Virements grundgesetzlich verboten. Dieses einfache Verbot bedachte aber nicht, daß es sachlich ganz irrationell sei zu verbieten, den Ueberschuß einer Position einfach auf das Budget des kommenden Jahres zu übertragen, anstatt denselben auf einem andern Punkte zu verwenden, wo vermöge der Ausgabe der Finanzgewalt eine nicht bewilligte Ausgabe gemacht werden mußte. Mit dieser Erkenntniß änderte sich dann Auffassung und Recht der Virements. Aus jenem abstracten Verbot derselben wird der Gedanke, daß es denn doch vermöge der Natur der Staatsausgaben und der innigen, oft untrennbaren Verbindung der einen mit den andern zweckmäßig, ja unvermeidlich werde, Virements im Einzelnen vorzunehmen, obgleich man sie im Ganzen verbot. Damit entstand die Frage, ob man nicht für ein solches an sich ganz rationelles Recht zur Ueberschreitung eine Grenze aufstellen könne, innerhalb deren sie trotz des Wortlauts der Verfassung dennoch durch die Natur der Sache zulässig werde. Recht klar und einig ist nun die Finanzverfassung in Europa sich darüber nicht geworden; allein praktisch neigt sich die Auffassung dahin, das formale Recht der Bewilligung jeder Einzelausgabe dahin zu modificiren, daß die jedesmal bewilligte Summe nicht blos als eine Zifferposition im Budget, sondern als die Gesammtbewilligung für eine bestimmte Verwaltungsaufgabe anzusehen sei, was nun wieder in der Abstimmung bei dem Budget dadurch seinen Ausdruck empfängt, daß man im Sinne der letztern die Abstimmung über die betreffende Gesammtsumme für dieselbe, statt über die einzelnen untergeordneten Positionen als die Abstimmung über das „Kapitel" oder „Etats" des Budgets vornimmt. Das Vorbild dafür ist England; die praktische Natur der Sache hat dann Frankreich und Deutschland darin folgen lassen, obgleich es kein Gesetz darüber gibt; es ist das, was Leroy-Beaulieu die Unité

Digitized by Google

du vote nennt. Die Consequenz dieses Vorganges war aber für die Virements die natürliche, daß nunmehr innerhalb eines solchen Ausgabskapitels die Virements als gestattet angesehen werden, gleichviel ob der Staatsvoranschlag dasselbe mit einzelnen, ziffermäßig bestimmten Unterabtheilungen aufführt oder nicht, während die Ueberschreitung von Kapitel (oder Etat) zu Kapitel verboten bleibt. Thatsächlich bedarf demnach das Virement in dieser Begrenzung der Genehmigung nicht; finanziell kann sie stets dadurch umgangen werden, daß der Finanzminister das, was der Verwaltungsminister nicht gebraucht, einzieht und es sonst verwendet. Thut er das, so fällt ein solches Verfahren unter die Grundsätze über seine Verantwortlichkeit, die wir sogleich betrachten. So bedeutet jetzt das Verbot der Virements in der That nur noch das Verbot derselben innerhalb der durch das Kapitelvotum geordneten Ministerialbudgets; aber auch hier hat es praktisch fast ganz Werth und Anwendung verloren.

Somit wird auch auf diesem zweiten Punkte der allgemeine Begriff der Genehmigung seine feste Gestalt erst durch die Ausbildung des Rechtsprincips der Verantwortlichkeit zu seinem eigenen System erhalten.

Vielleicht nun wird man uns gerade hier, bei dem fast gänzlichen Mangel aller klaren gesetzlichen Bestimmungen in ganz Europa, zugeben, daß es die Finanzwissenschaft sein muß, welche die Grundlegung des öffentlichen Rechts dieses so wichtigen Gebietes für alle Verfassungen festzustellen hat. Wir versuchen es.

B. Die Verantwortlichkeit für das Verordnungsbudget.

Die Begriffe der Reichsverordnung und der Regierungsverordnung.

Der Grund, weshalb die folgenden Punkte weder in den Gesetzgebungen noch in der Theorie genauer bestimmt sind, liegt in der Entstehung dieser Verfassungen selbst. Als dieselben mit dem Anfange unsers Jahrhunderts entstanden, waren sie noch mit den zwei Kategorien ganz zufrieden, welche allerdings die Epoche des verfassungsmäßigen Rechtes von der frühern ständischen endgültig ablösten. Die erste haben wir bereits bezeichnet;

Digitized by Google

es war die der neuen Steuerbewilligung; sie vertrat das systematische Recht der Budgetbewilligung und genügte bis zum Entstehen des Conflicts. Die zweite Kategorie war die der „Verantwortlichkeit der Minister". Wir werden unten zeigen, wie diese letztere speciell auch für alle Fragen, die sich auf die Nachtragsbudgets bezogen, viele Jahrzehnte hindurch genügen konnte. Diese ganze Vorstellung aber mußte sich denn doch zu etwas ganz Bestimmtem gestalten, sowie man sich sagen mußte, daß schließlich kein Budget der Welt streng innegehalten werden könne. Denn war das nicht zu leugnen, so war in der That nicht abzusehen, wie man ein Ministerium für etwas — eine Budgetüberschreitung — verantwortlich machen könne, von der man sich selber sagen mußte, daß sie unvermeidlich sei? Und so entstand der Zustand, der mehr als die erste Hälfte unsers Jahrhunderts charakterisirt. Die Verantwortlichkeit war da, die Ueberschreitungen waren zugleich da, und doch ist es vielleicht mit Einer Ausnahme (Ministerium Abel in Baiern) nie vorgekommen, daß die Regierungen für die Ueberschreitungen des Budgets vermöge der Finanzgewalt jemals wirklich verantwortlich gemacht worden wären. Es ward klar, daß diese Verantwortlichkeit selber nicht klar sei. Die Sache der Finanzverfassung nun ist es, in der Auflösung dieser Begriffe die Elemente des Systems der finanziellen Verantwortlichkeit festzustellen.

Dafür aber müssen wir wieder hier den so tiefgreifenden Unterschied innerhalb des Begriffes der Verordnung feststellen, zu dessen Anerkennung die Theorie sich gerade im Finanzwesen durch die Praxis gezwungen sehen wird. Es ist der Unterschied der Reichsverordnung von der Regierungsverordnung.

Man muß auch hier mit der Sache entschuldigen, wenn wir manchem Folgenden dabei etwas vorgreifen.

Bisjetzt nämlich ist man, auch in unsern bisherigen Darstellungen, bei dem Gedanken des einfachen Unterschiedes zwischen dem Gesetz als dem Willen der einheitlichen Staatspersönlichkeit und der Verordnung als dem Willen der Regierung stehen geblieben. Offenbar hat das richtige Gefühl, daß das noch nicht ausreiche, z. B. Laband zu seiner unrichtigen Theorie über den Unterschied zwischen Gesetz und Befehl verleitet. Gerade aber

Digitized by Google

die Finanzwissenschaft ist es, welche uns zwingt, einen maßgebenden Schritt weiter zu gehen.

Allerdings nämlich erscheinen alle Bedürfnisse des Staats praktisch stets als Bedürfnisse der Verwaltung und Verfassung. Allein während gewisse Anforderungen des Staatslebens sich doch nur auf bestimmte Verhältnisse in beiden beziehen, liegt es offenbar in der höhern Natur seines auf allen Punkten sich bedingenden Wesens, daß es Bedürfnisse zuweilen selbst in der Verfassung, sehr oft aber auch in den einzelnen Verwaltungsgebieten gibt, deren Befriedigung als eine Bedingung nicht mehr blos für die Erfüllung der einzelnen Verwaltungsaufgaben, sondern der Wohlfahrt des ganzen Staats erscheine, ohne daß dieselben bereits durch ein verfassungsmäßiges Gesetz gedeckt erscheinen. Dieser Unterschied in den Anforderungen des Staatslebens an die Organe, welche über die letztern entscheiden, erzeugen daher ihren entsprechenden Unterschied auch in der Verordnungsgewalt, und damit auch eine diesen Unterschied ausdrückende Gestaltung des gesammten Verordnungsrechts. Und dieser ist es, der den Schlußpunkt in dem ganzen Genehmigungsrechte des Budgets bildet.

Wir werden diese Unterschiede nun hier nur ganz kurz bezeichnen, die weitere Entwickelung der Staatsrechtslehre überlassend, die dann auch hier vergessen mag, wo derselbe zuerst aufgestellt ward.

Insofern es sich nämlich um eine Aufgabe der Regierung handelt, welche sich innerhalb eines einzelnen Gebietes der Verwaltung mit ihrem Anlasse wie mit ihrer Erfüllung erschöpft, ohne zu andern Gebieten in Beziehung zu treten, ist diejenige Verordnung, welche die Erfüllung einer solchen Aufgabe vorschreibt, eine Ministerialverordnung. Warum wir den Ausdruck der „Ministerialverordnung" gebrauchen, bedarf wol keiner Erläuterung.

Insofern dagegen aus Gründen, welche durch die Natur der Verwaltungsgebiete gegeben werden (z. B. bei Auswanderung in ihrer Verbindung mit der Wehrpflicht u. s. w.), die verordnungsmäßige Bestimmung eines Ministeriums in die Verwaltungsverordnungen eines andern hinübergreift, und dadurch der Zustimmung eines oder mehrerer Ministerien bedarf, entsteht

Digitized by Google

aus der einfachen Ministerialverordnung eine Regierungsverordnung.

Insofern endlich die Erfüllung irgendeiner Forderung innerhalb eines einzelnen oder mehrerer Ministerien als eine für das Gesammtleben des Staats selber entscheidende Bedingung anerkannt wird, wird aus der Regierungsverordnung eine Reichsverordnung.

Die Ministerialverordnung wird von dem einzelnen Minister berathen, beschlossen und erlassen, und ist auch nur der einzelne Minister dafür verantwortlich.

Die Regierungsverordnung muß stets auf Grundlage von vorhergehenden Verhandlungen und eines Uebereinkommens der betreffenden einzelnen Minister dem Gesammtministerium vorgelegt und von diesem berathen, endgültig beschlossen und publicirt werden; verantwortlich ist deshalb für sie eben das Gesammtministerium.

Die Reichsverordnung dagegen kann nur da entstehen, wo das Oberhaupt des Staats eine Verordnung als eine unabweisbare Forderung für den ganzen Staat anerkennt. Wo daher eine Regierungsverordnung eben diese höhere Einheit des Staats betrifft, da soll sie unter persönlichem Vorsitz des Staatsoberhauptes vom Gesammtministerium berathen und beschlossen, und dann unter persönlicher Zustimmung des Oberhauptes als Reichsverordnung publicirt werden.

Die Ministerialverordnung unterschreibt der einzelne Minister; die Regierungsverordnung das gesammte Ministerium; die Reichsverordnung zugleich das Staatsoberhaupt. Dasselbe soll gar keine andere Verordnung unterschreiben als eine Reichsverordnung. Die „Gegenzeichnung" ist dann die Erklärung der Einzelminister, daß sie, jeder für sein Verwaltungsgebiet, einerseits den Inhalt der Reichsverordnung nicht im Widerspruche mit der Verfassung finden, andererseits dieselbe durch ihre Ministerialverordnungen auszuführen bereit sind.

Das verfassungsmäßige Rechtsprincip dieses Systems der Verordnungen besteht nun darin, daß jeder einzelne Minister für sein besonderes Verwaltungsgebiet sich der Reichsverordnung fügen und ihr entsprechend seine Ministerialverordnungen und Verfügungen zu erlassen amtsrechtlich verbunden ist.

Digitized by Google

Kann oder will derselbe das nicht, so muß er eben seine Entlassung nehmen. Ist dabei zuletzt für diese Reichsverordnung die Einstimmigkeit der Minister nicht zu erzielen, so entsteht nicht etwa eine selbständige Verordnung des Oberhauptes ohne die Minister oder gar mit Laband ein Befehl desselben an die Minister, sondern es entsteht eben überhaupt kein öffentlich-rechtlicher Act; eine Rechtsverordnung ist alsdann, ohne Zustimmung des Gesammtministeriums, ausgedrückt in der Gegenzeichnung einfach nicht vorhanden, und kann daher überhaupt auch keine Verfassung verletzen. Haben aber dieselben Minister zugestimmt, so übernehmen sie, weil sie durch ihre Ministerialverordnungen ja die Reichsverordnung vollziehen müssen, auch die Verantwortlichkeit für die in ihrer Gegenzeichnung gegebene Erklärung, dieselbe vollziehen zu wollen; denn vollzögen sie nicht die Reichsverordnung durch die Ministerialverordnung, so wäre eben die erstere gar kein Act der Vollzugsgewalt, sondern blos ein Versuch, ein solcher zu werden. In diesem Sinne ist somit die Nichtverantwortlichkeit des Staatsoberhauptes nicht etwa ein „Privilegium" der Krone, oder ein besonderes verfassungsmäßiges Vorrecht eines Monarchen, sondern es ist eine Verantwortlichkeit für das Oberhaupt an und für sich überhaupt nicht da, weil ohne die Uebernahme derselben durch die einzelnen Minister jene Reichsverordnung, auf welcher die Verantwortlichkeit ruht, rechtlich gar nicht entstehen kann. Sie wäre ohne Zustimmung des Ministers ein Wille ohne That; ein solcher aber ist als Object irgendeines Rechts überhaupt undenkbar.

Wenden wir nun diese einfachen Rechtssätze auf die Finanzverfassung an, so entsteht das, was wir nunmehr als die Grundlagen des Systems der Verantwortlichkeit für das Budget der Finanzgewalt im Unterschiede von dem Budget der Legislative bezeichnen müssen.

Jeder einzelne Minister hat die Finanzgewalt innerhalb seines Budgets, soweit er durch seine Verordnung Ausgaben veranlaßt, welche in der ihm für sein Budget bewilligten Summe nicht durch die Bewilligung der einzelnen Positionen ihm gesetzlich zugestanden sind. Insofern er dabei einseitige Ueberschreitungen vornimmt, ist er persönlich für dieselben verantwortlich. Insofern ihm dabei jedoch eine gewisse Summe ohne

Digitized by Google

bestimmte Verwendung für die allgemeinen Bedürfnisse seiner Verwaltung budgetmäßig zugewiesen wird, entsteht der Begriff des „Dispositionsfonds". Es liegt demnach im Wesen des Dispositionsfonds, daß der Minister für die Verwendung desselben nicht verantwortlich ist; dagegen haftet er dafür, daß für jede wirkliche Disposition die betreffende Nachweisung rechnungsmäßig der Controle vorgelegt werden könne. Da, wo auch eine solche Abrechnung mit Belegen in gewissen Fällen nicht gefordert wird, entsteht der „geheime Dispositionsfonds". Eine Controle des geheimen Dispositionsfonds kann nur bei strafrechtlichen Untersuchungen auf Grundlage eines Beschlusses des Strafgerichts stattfinden, und darf selbst nie eine öffentliche sein.

Die finanzielle Rechnungsverordnung entsteht, wo der Finanzminister durch seine Verordnung einem Minister eine, das bewilligte Ministerialbudget überschreitende Summe für seine Verwaltung zur Verfügung stellt. Weist derselbe eine solche Summe blos nach vorheriger Verständigung mit dem betreffenden andern Einzelminister an, so haben beide die Genehmigung nachzusuchen, und beide übernehmen die Verantwortlichkeit gemeinsam. Dabei soll es Regel sein, daß die Vertretung der Nothwendigkeit einer solchen Budgetüberschreitung vor der Legislative durch den Fachminister geschieht; die Verantwortlichkeit für die wirkliche Verwendung derselben kann jedoch der Finanzminister nicht zugleich mit übernehmen, sondern dieselbe fällt allein dem Fachminister zu. Die Controle dieser Verwendung soll dem Obersten Rechnungshof gehören; davon unten. Verweigert der Finanzminister das Begehren des Fachministers, so muß sich der letztere an das Gesammtministerium wenden. Erkennt dieses die Nothwendigkeit der Ausgabe und beschließt sie mithin in der Form einer Regierungsverordnung, welche an den Finanzminister lauten muß, so muß der letztere entweder einer solchen Reichsverordnung Folge leisten, oder er muß seine Entlassung geben. Die Motivirung der Nothwendigkeit gehört alsdann dem Fachminister vor der Legislative so gut als vor dem Gesammtministerium, die Verantwortlichkeit dagegen dem Gesammtministerium.

Digitized by Google

Wo endlich eine Ausgabe durch eine Reichsverordnung verfügt wird, muß der Finanzminister sich derselben unbedingt fügen, und hat im Verein mit dem Gesammtministerium dieselbe später der Legislative zur Genehmigung vorzulegen. Da, wo der finanzielle Inhalt einer solchen Reichsverordnung dann, wie z. B. bei Abschluß gewisser Verträge oder bei Benutzung des Staatscredits, mit der Verfassung in Widerspruch tritt, kann die Motivirung derselben nur in dem Nachweis der wirklichen Gefährdung des allgemeinen Wohles bestehen, die ohne die Befolgung einer solchen Reichsverordnung für den ganzen Staat unvermeidlich gewesen wäre. Dieser Nachweis hat dabei stets zu seiner formalen Voraussetzung, daß nicht blos die Gesammtregierung, sondern auch das Staatsoberhaupt die Bedrohung des Staats anerkannt hat. In diesem Falle aber kann wieder eine bloße Genehmigung der dadurch entstandenen Ausgabe von seiten der Legislative nicht genügen, da dieselbe als solche einen Widerspruch enthalten würde, sondern sie muß hier zu einer durch die Staatsnoth motivirten Freisprechung der Regierung von der Verletzung der Verfassung werden. Damit wird diese Genehmigung aus einem staatsmännischen zu einem zugleich richterlichen Acte der Legislative, sie ist in diesem Falle ganz etwas anderes als ein bloßes Absolutorium, sie erscheint dann statt einer bloßen Anerkennung der Richtigkeit der gemachten Verwendung gegenüber der in ihr enthaltenen Verletzung der Verfassung als ein Entlastungsgesetz, und das ist der Sinn der eigentlichen Indemnity Bill.

Das nun sind die allgemeinen Grundsätze des Bewilligungs- und des Genehmigungsrechts. Was aber hier die Wissenschaft aufstellt, ist in der Wirklichkeit weder klar zu bestimmten Rechtssätzen entwickelt, noch auch gleichmäßig in den einzelnen Finanzverfassungen Europas ausgebildet. Hier ist noch unendlich viel zu thun; aber um so wichtiger ist es, sich von dem Entwickelungsgang aller dieser Dinge nunmehr in den verschiedenen Staaten ein Bild zu machen.

Digitized by Google

Vergleichung.

Will man nun das positive Budgetrecht der einzelnen Staaten in Europa seit dem Beginne unsers Jahrhunderts, in welchem von einem solchen Recht eigentlich erst die Rede sein kann, vergleichen, so wird man dafür gewisse allgemeine Gesichtspunkte anerkennen müssen, ohne welche jede solche Arbeit — vielleicht die wichtigste in der Finanzverfassung neben der Ausgleichung des Staatsvoranschlags — resultatlos bleiben dürfte. Zuerst muß man davon ausgehen, daß die erste Grundlage des systematischen Budgetrechts, die Unterscheidung von Gesetz und Verordnung, wissenschaftlich erst der neuesten Zeit gehört; dann daß die Unterscheidung von Bewilligung und Genehmigung, welche von der obigen die Consequenz bildet, theoretisch erst jetzt feststeht; endlich aber, daß beide Unterscheidungen thatsächlich natürlich dennoch immer vorhanden waren und daher im praktischen Leben der Verfassungen auch ohne alle Theorie, daher dann freilich auch in sehr unklarer Weise, ihre Berechtigung gefunden haben. Während daher die oben dargelegten Principien des Budgetrechts vermöge der Natur der Verfassung immer vorhanden waren, kam es doch nirgends zu einem Rechtssystem des Budgetrechts. Hier ist daher einer der wichtigsten Punkte, auf welchen die Finanzwissenschaft ihre, sagen wir unbedenklich europäische rechtsbildende Kraft zur Geltung zu bringen hat.

Gerade nun weil hier so vieles unfertig ist, wird die allgemeine Charakterisirung der Entwickelung dieses Theiles der Finanzverfassung der Hauptstaaten von doppeltem Werthe sein. Nur muß man dabei das, was über die Geschichte der Bildung des Staatsvoranschlags zu sagen war, als bekannt voraussetzen dürfen. Alsdann ergibt es sich, daß die Verschiedenheit des Budgetrechts sowol für Bewilligungen als Genehmigungen in jenem innern Zusammenhange mit den historischen Elementen des gesammten Finanzwesens steht, welche dasselbe eigentlich erst verständlich machen.

Diese systematischen Elemente enthalten, wie wir gezeigt, den großen Proceß, welcher zuerst die Einheit der Staatswirthschaft aus der Verschmelzung des königlichen Gutes und der Steuerleistung der Stände und dann mit dem 19. Jahrhundert

Digitized by Google

die verfassungsmäßige Verwaltung derselben enthält. Alles was wir die Nationalität des Budgetrechts nennen, erscheint zuletzt als die nationale Gestalt der Bewegungen, welche aus diesem in dem Wesen der innern Staatenbildung liegenden Proceß ein positives Recht gemacht haben.

England und die Appropriation.

Geht man nun davon aus, so ist zuerst das Budgetrecht, also das rechtliche Verhältniß der Legislative zu Bewilligung und Genehmigung, zunächst für England ein sehr einfaches. Wir haben gesehen, wie England seit seiner Magna-Charta den alten germanischen Grundsatz festzuhalten wußte, daß das Königthum keine Steuer ohne Zustimmung der gesetzgebenden Gewalt auferlegen durfte. Hatte aber das Parlament eine Steuer bewilligt, so fiel der Ertrag derselben auch der Krone anheim, gerade wie bei der ständischen Steuerbewilligung auf dem Continent. Dieser Grundsatz dauerte nun in ganz Europa in verschiedener Form bis zur Mitte des 17. Jahrhunderts. Allein hier war der Punkt, wo England sich schon damals so tief von dem ganzen Continent zu unterscheiden begann. Denn England bewilligte seine Steuern zwar der Krone, aber stets nur für den bestimmten Zweck, für den sie gefordert wurden. Und gerade das war es, wodurch das englische Budgetrecht die ersten Grundlagen des Unterschiedes zwischen dem Staatsbudget und dem Regierungsbudget legte. Denn die seit Wilhelm III. sich immer bestimmter organisirende Parlamentsverwaltung erkannte bald, daß es überflüssig sei, über die Ausgaben für die an und für sich nothwendigen Staatszwecke in weitere Debatten einzugehen, während es gerade die parlamentarischen Verhandlungen über die eigentlichen Regierungsmaßregeln waren, in denen es sich zeigte, ob die Regierung noch die Majorität besitze. Nicht daher besondere Gesetze, sondern die parlamentarische Uebung brachte es hervor, daß sich das, was wir Staatsvoranschlag und Budgetdebatte nennen, in dem eigentlichen Regierungsbudget erschöpfte, während die Ausgaben für das Staatsbudget in den Voranschlag gar nicht aufgenommen, sondern dem Parlament blos zur Kenntnißnahme mitgetheilt wurden. Alles das änderte

Digitized by Google

sich nun auch im 19. Jahrhundert nicht, selbst dann nicht, als die Einheit aller staatswirthschaftlichen Ausgaben durch die Aufstellung der Central-Ausgabskasse des Staats, den Consolidated Fund, gesetzlich geregelt ward. Dabei erhielt sich aber der alte Grundsatz, daß jede Bewilligung nicht etwa eine solche für die unbestimmten Bedürfnisse von Krone und Regierung, sondern nur eine Bewilligung für bestimmte Verwaltungszwecke sein dürfe. Ursprünglich nun war es dabei allerdings so, daß das Parlament noch keine bestimmte Summe, wie im spätern Budget, sondern nur den an sich unbestimmten Ertrag irgendeiner bewilligten Steuer für einen solchen Verwaltungszweck, wie Heer, Flotte, Besoldung, Krone, bestimmte, und der Grundsatz daß ein solcher Steuertrag dann auch nur für diesen Zweck verwendet werden dürfe, empfing schon früher seinen bestimmten Rechtsbegriff in der „Appropriation". Dabei aber muß man festhalten, daß vor der Aufstellung der Central-Ausgabskasse in dem Consolidated Fund alle Verwaltungsgebiete, welche eigene Einnahmen hatten, ihre Ausgaben auch ohne allen Parlamentsbeschluß durch diese Einnahmen deckten, und daher nur ihr Ueberschuß der Bewilligung in der Appropriation dem Parlament zur Verfügung blieb. Ein Budget in unserm Sinne existirte daher überhaupt nicht, so wenig als ein eigentlicher Staatsvoranschlag. Als nun aber die Einheit des Finanzwesens durch die Aufstellung jenes Consolidated Fund begründet ward, änderte sich das insofern, als jetzt kein Theil der Verwaltung mehr eine Ausgabe ohne die Bewilligung machen konnte, während alle Einnahmen aller Finanzgebiete in die Centralkasse des Staats flossen. Jetzt forderte natürlich jeder Theil der Verwaltung einen Beschluß des Parlaments, der ihm seine Summe für seine Bedürfnisse zuwies, und während der Begriff jener Ausgabsbewilligung, die Appropriation, bisher nur mit zwei Dingen, dem Ueberschuß der Etats und den Steuererträgnissen, zu thun gehabt, bedeutet seit dieser Zeit diese Appropriation die Bewilligung der Ausgaben für alle einzelnen Verwaltungsgebiete, wobei jedoch nur die Appropriation für das Regierungsbudget parlamentarischen Verhandlungen unterlag Diese historische Grundlage des Bewilligungsrechtes hatte nun zur Folge, daß die Gegenstände des letztern nach dem alten

Digitized by Google

Princip nicht systemmäßig auf der Basis eines Staatsvoranschlags, sondern stückweise und einzeln für jeden einzelnen Zweck aufgeführt und bewilligt wurden, sodaß jede Ausgabe ihre Appropriation hatte. Ein solcher Beschluß über eine bestimmte Summe (aus dem Consolidated Fund zu decken) heißt dann ein „vote"; stückweise und einzeln empfangen dann Einzelanträge ihr vote, und gegenwärtig rechnet man, daß diese Budgetbewilligungen (votes) mehr als zweihundert betragen. Welch' eine für den Continent ganz unverständliche Verwirrung dieses hervorbringen mußte, ist klar genug. Dieser Zersplitterung gegenüber forderte nun seit der Aufstellung des Consolidated Fund und der Idee des einheitlichen Finanzwesens doch der Gedanke dieser Einheit auch in der Bewilligung seinen Ausdruck; und dadurch bildete sich — wann, können wir nicht sagen, da weder Gneist noch Todd noch Macaulay etwas darüber enthalten — der Grundsatz aus daß, nachdem durch jene zweihundert votes alle einzelnen Theile des Budgets bewilligt waren, nun auch das Ganze noch einmal bewilligt werden müsse. Jedenfalls entstand daraus das was wir die General-Budgetbewilligung nennen müssen, die eigentliche sogenannte Appropriations-Bill, die alle jene Theile in eine Ausgabenbewilligung zusammenfaßte. Daß dabei, und namentlich bei dem gänzlichen Fehlen jeder finanzwissenschaftlichen Behandlung der Staatswirthschaft, jede Klarheit und jede Uebersicht trotz aller Appropriation verloren gehen mußte, ist klar. Aber für unser specielles Gebiet ergibt sich daraus, daß das englische Finanzwesen zwar ein, wenn auch im Ganzen gänzlich verworrenes, so doch im Einzelnen höchst ausgebildetes Bewilligungsrecht besitzt, daß aber das was wir die Steuerverweigerung, also genauer die Budgetverweigerung nennen, in England überhaupt nicht vorkommen kann, da dieses Budget, d. i. die einheitliche Appropriations Bill, nichts als die in den 200 votes bereits bewilligten einzelnen Appropriations enthält. Der Gedanke einer solchen Budgetverweigerung ist daher England ganz fremd. Hier ist kein Analogon mit dem Continent.

Unter diesen Verhältnissen nahm nun der zweite Theil des Budgetrechts, die Genehmigung, eine ganz eigenthümliche Stellung ein. Formell war durch das Princip der Appropriation denn doch eigentlich nur bestimmt, daß die bewilligten Summen

Digitized by Google

zu nichts anderm als zu dem gesetzlich festgestellten Zweck verwendet werden dürften. Was aber geschehen solle, wenn dieser Zweck zwar gesetzlich anerkannt, aber mit der bewilligten Appropriation nicht vollständig erreicht werden konnte, darüber fehlte geradezu in dieser englischen Finanzverfassung jede Bestimmung. Vermeiden ließen sich nun einmal solche Nachtragsforderungen nicht; in welcher Form man sie aber jener Nachtragsbewilligung, der Genehmigung, unterziehen solle, das wußte man einfach nicht zu sagen. So entstand das was wir schon berührt. Man ließ einfach alle Nachtragsausgaben liegen. Für die weitaus rationellere Finanzverfassung des Continents bleibt das ganz unverständlich; und doch steht es historisch fest, daß im Anfange unsers Jahrhunderts mehr als 500 Mill. Pfd. St. an Nachtragsausgaben uncontrolirt und unbewilligt bei den zu ihrer Controle eingesetzten Committees vorlagen, ohne daß Regierung und Parlament ein Wort darüber verloren hätten. Als man nun mit dem 19. Jahrhundert begann, das Bedürfniß einer vernünftigen Finanzverwaltung zu fühlen, und damit aus jener Selbstgefälligkeit herauszukommen, hätte man glauben sollen, daß England jetzt ein rationelles Budget aufstellen und somit den Unterschied zwischen dem Bewilligungs- und Genehmigungssystem durchzuführen beginnen werde. Aber der Mangel jeder klaren Vorstellung von einem systematischen Voranschlag, so gut als unvermeidlich gemacht durch den Mangel jeder organisch geordneten Staatsverwaltung, ließ auch hier die englische Finanzverfassung sich mit einer halben Maßregel begnügen. Zum Begriffe und Recht einer selbständigen Finanzgewalt und einer Genehmigung zu gelangen, hinderte nicht blos das Fehlen jeder finanzwissenschaftlichen Bildung, sondern ebenso sehr jenes Princip der Appropriation; man kam daher zu dem Gedanken, an die Stelle der Nachtragsgenehmigung, welche allein die Nachtragsforderungen als ein Ganzes zur Anschauung bringt, die Einzelcontrole oder die Ausgabsanweisungen der Verwaltung in dem Audit-Department aufzustellen, und einer einzelnen Person, dem Comptroller-General, die Entscheidung über die Zulassung solcher Nachtragsausgaben in die Hand zu geben, in dem traditionellen Glauben, daß die Miswirthschaft des Ganzen, die durch die unvermeidlichen Bedürfnisse der Finanzgewalt in

Digitized by Google

jenen Nachtragscrediten beständig eine Nahrung fand, durch die parlamentarische Verantwortlichkeit eines Einzelnen statt durch ein rationelles Budget beseitigt werden könne! Das ist noch jetzt der Zustand Englands auf diesem Gebiete. Wie verständige Männer denselben empfinden, haben wir schon unter dem Staatsvoranschlag angegeben; der Darstellung Gneist's („Englisches Verwaltungsrecht", 3. Aufl., §. 103 fg.) fehlt bei ihrer genauen Sachkenntniß das Verständniß der Vergleichung mit dem übrigen Europa, Todd dagegen jede wissenschaftliche Grundlage für die Beurtheilung seines werthvollen Materials, bei Robert Giffen („Essays in Finance", 1880) hätte man wenigstens in dem Kap. IX: „Gladstone's work in Finance" (S. 208 fg.), etwas über diese entscheidenden Verhältnisse erwarten sollen; er sagt darüber gar nichts, und wir stehen keinen Augenblick an, Vocke's Werk — das allerdings dieses Gebiet überhaupt nicht berührt — auch in Beziehung auf die Steuern weit über ihn zu stellen. Was soll man aber von einer englischen Literatur über Finanzverfassung sagen, die keine Ahnung von dem besitzt, was die deutsche hier zu verarbeiten gewußt hat? —

Frankreich. Begriff und System der Credite.

Gehen wir nun für das Budgetwesen über zu Frankreich, so hat auch hier sowol das Bewilligungs- als das Genehmigungsrecht seine eigene Geschichte. Wir besitzen jedoch über die letztere sehr wenig Material; Malchus und Czörnig haben jene Kategorien aus naheliegenden Gründen nicht geschieden; R. Kaufmann hat gar nichts und die Bewunderung Hock's für die französische Geldverwaltung würde sich sehr wesentlich gemäßigt haben, wenn er sich auf diesen Theil der Finanzverfassung Frankreichs überhaupt eingelassen hätte. Wir müssen uns daher unsererseits damit begnügen, den Gang der Dinge im großen und ganzen hier zu charakterisiren.

Dabei muß man für unsern Zweck drei Epochen scheiden, deren Natur, wie wir glauben, jetzt wol leicht verständlich sein wird.

Die erste Epoche ist die der Napoleonischen Zeit. Es ist uns über die Finanzverwaltung jener Zeit viel zu wenig bekannt; nur Eins steht fest, und das mag bis zu einem gewissen Grade

Digitized by Google

genügen. Die Napoleonische Herrschaft konnte sich allerdings von dem Princip der Aufstellung eines Staatsvoranschlages, das die Revolution anerkannt hatte, nicht losmachen; allein sie setzte an die Stelle einer Berathung und Bewilligung durch eine Legislative die administrative Berathung durch den Senat, und damit fiel natürlich das Princip der Bewilligung weg. Um aber auch sowol den Kreis des Eingreifens selbst dieser administrativen Berathung so eng als möglich zu ziehen und damit jedem Gedanken einer Nachtragsgenehmigung zu begegnen, bestand die Budgetvorlage der Regierung an den Senat stets in so großen runden Summen für jedes Ministerialbudget, daß jedes Ministerium in seinen Ausgaben ganz freie Hand hatte; von einem selbständigen Budgetrecht ist daher hier weder in Bewilligung noch in Genehmigung die Rede. Dagegen machte der Gedanke, daß das Budget die Einheit der ganzen Staatswirthschaft sei und daher jeder Theil desselben mit jedem andern gleiches Recht haben müsse, jene Unterscheidung von Staats- und Regierungsbudget hier ebenso unmöglich, als der Absolutismus den Unterschied zwischen der Bewilligung und Genehmigung oder dem eigentlichen und dem Nachtragsbudget in keinem Falle zulassen konnte. Mit diesen Resultaten ging die Finanzverfassung der Napoleonischen Epoche auf die der Restauration über. Diese zweite Epoche reicht dann bis zum Jahre 1870. In ihr ward die Grundlage für die dritte gelegt und zwar wesentlich durch die Scheidung des Einnahms- von dem Ausgabsbudget (seit 1822, s. Malchus, a. a. O.). Dabei ward dann das Grundprincip des Constitutionalismus, das vor allen Benjamin Constant im allgemeinen vertrat, ohne jedoch das Geringste vom Finanzwesen zu verstehen, für beide Budgets durchgeführt, daß alles geltende Recht nur durch die Legislative festgestellt werden könne. Da nun aber die Ausgaben der Finanzgewalt ihrer Natur nach sich dennoch der Budgetbewilligung entziehen und doch ein geltendes Recht bilden, so entstand die Vorstellung, welche beide Dinge in Harmonie setzen sollte. Man stellte nämlich die Bewilligungen überhaupt nicht als eine einmalige und endgültige Ueberweisung der im Ministerialbudget bestimmten Summe an die Verfügung der betreffenden Minister hin, sondern man dachte sich jede Ausgabe als einen Credit, den der Minister benutzen dürfe, um mit demselben seine Aus-

Digitized by Google

gaben zu decken, und für dessen Verwendung er dann im Einzelnen Rechenschaft abzulegen habe, wie in einem großen Geschäft jeder Zweig desselben die ihm nothwendigen Fonds von dem Kapital und den Kassen des erstern seine Zahlungen deckt und seinen Geldeinlauf verrechnet. Wort und Rechtsbegriff des crédit sollen somit bedeuten, daß jeder Minister die ihm bewilligte Summe nicht als *seinem* Willen zu Gebote stehend, sondern dieselben im Ganzen wie im Einzelnen als ein auch für den einzelnen Act seiner Verwendung ihm gegen kaufmännische Verrechnung nur anvertrautes Geld betrachten dürfe. Damit ward denn für das Staatsrechnungswesen das Princip der doppelten Buchhaltung begründet, von dem wir im folgenden Theile reden werden. Abgesehen nun von allen andern Fragen hatte diese Auffassung, welche das Bewilligungswesen Frankreichs charakterisirt, die Consequenz, daß der Unterschied zwischen Bewilligung und Genehmigung, also zwischen dem Budget der Legislative und dem der Verordnungsgewalt, in diesem Begriff der „Crédits", der an die Stelle der alten Dépenses trat, verschwinden mußte; denn eine „Genehmigung" eines crédit gibt es nicht, sondern nur eine Bewilligung. Natürlich aber war mit dieser Geschäftsform die Sache selbst nicht geändert und Nachtragsforderungen traten gerade so gut hier ein wie anderswo. Indem man aber dennoch in dem „crédit" das souveräne Budgetrecht der Legislative festhielt, ergab sich jetzt der eigenthümliche Widerspruch, daß man die das als crédit bewilligte Ministerialbudget überschreitenden, und bereits ausgegebenen Summen der einzelnen Minister doch noch immer crédit nannte und so zu dem Begriff der crédits supplémentaires und extraordinaires gelangte, wodurch die im Budget gesetzlich vorgeschriebenen Ausgaben mit den auf der Finanzgewalt ohne Budget beruhenden *gleichgestellt* und in ganz gleicher Form erledigt wurden. Von diesem Standpunkte nun machte man einen bedeutenden Schritt vorwärts, als gleich nach der Julirevolution der Gedanke eines *systematischen Budgets* durch das Gesetz vom 29. Juli 1831 zuerst durchgeführt wurde. Nach diesem Gesetz sollte das Ausgabsbudget künftig in Kapitel (Chapitres) eingetheilt sein, und jedes Kapitel nur Ausgaben (services) enthalten, die das gleiche Verwaltungsgebiet betreffen (corrélatifs

Digitized by Google

ou de même nature), und so bildete sich seit 1830 für alle Bewilligung, wenn auch ohne Unterscheidung von Staats- und Regierungsbudget, der Grundsatz, der dann von Frankreich aus in alle Finanzverfassungen überging, daß über das Budget nur nach solchen Kapiteln abgestimmt werden könne. Allein dabei hatte sich die Bewilligung von der Genehmigung doch noch nicht geschieden; man meinte noch immer mit dem seit 1831 festgestellten Grundsatz ausreichen zu können, daß kein Minister den ihm bewilligten crédit — sein Ministerialbudget — überschreiten dürfe. Erst nach 1848 fühlte man das Bedürfniß, die trotzdem unabweisbaren Ueberschreitungen jenes crédit auch gesetzlich zu ordnen. Der erste Schritt dafür geschah bereits in dem Gesetz vom 15. Mai 1850. Nach diesem Gesetz soll „kein Minister eine sein bewilligtes Budget überschreitende Ausgabe machen, bevor ihm dazu eine supplementarische Bewilligung («supplément de credit») gegeben worden". Das war der Ursprung des Begriffs und des Namens der „Nachtragscredite", die beide unsers Wissens vor 1850 weder in Frankreich noch in Deutschland vorkamen. Natürlich ergab sich trotzdem alsbald, daß es höchst unpraktisch, ja unter Umständen unthunlich sei, mit der Ausführung von Verwaltungsmaßregeln zu warten, bis die nächste Kammer ein solches supplément wirklich bewilligt habe. Man fing daher an, gerade wie früher, vermöge der Finanzgewalt solche Ausgaben auf dem Verordnungswege vorläufig zu decken, und dann sie nachher als das supplément de crédit bewilligen zu lassen. Die Zeit Napoleon's III. war nicht geeignet, hier Klarheit oder Bestimmtheit zu schaffen; es ergab sich, daß das Budget der Verordnungsgewalt trotz aller Vorschriften über jenen crédits in den Jahren von 1852—61, und zwar abgesehen von den Kosten der Kriege, sich neben dem bewilligten Budget auf mehr als tausend Millionen belief, zuletzt gar, daß die Regierung sich unter der Entwickelung des Despotismus gar nicht einmal mehr die Mühe gab, für diesen gewaltigen und immer steigenden Betrag auch nur die Genehmigung einzuholen! (Lecomte in Block, „Dict. d. l'admin. fr."). So standen hier jene beiden Budgets, das der gesetzgebenden und das der vollziehenden Gewalt, die scheinbar so theoretischer Natur sind, gerade wie in England einander in voller praktischer Selbständig-

Digitized by Google

keit gegenüber. Die Sache aber ward dadurch so ernst, daß endlich der Senat durch ein S. Cons. von 1861 formell beschloß, daß von da an wenigstens kein solcher crédit supplémentaire mehr einfach „par décret" (Verordnungsgewalt) eröffnet und ebenso kein „virement de chapitre à chapitre" (s. oben) zugelassen werden solle, wenn nicht auf Grundlage eines „Specialbeschlusses des Conseil d'État". Dadurch ward Napoleon gezwungen, durch das Decret vom 31. Mai 1862 das Budgetwesen neu zu ordnen, wobei er jedoch in Beziehung wieder auf die crédits supplémentaires nicht weiter ging als bis zu der Bestimmung, daß diese „Nachtragscredite" stets auf Grundlage des selbständigen Einnahmsbudgets — budget des recettes — stattfinden sollten. Damit war denn wieder nur wenig geholfen; aber die nächste Folge dieser Wirthschaft müssen wir in dem Worte und Begriff schon hier bezeichnen, welche noch gegenwärtig die ernsteste Seite des gesammten französischen Finanzwesens bedeuten. Da nämlich das Budget des recettes die crédits trotz aller Vorschriften nicht deckte, so erscheinen jetzt alle durch jene Décrets des Conseil d'État bewilligten suppléments de crédit, also das ganze Verordnungsbudget, überhaupt nicht mehr als ein Theil des Staatswirthschaftsplanes, also überhaupt nicht mehr als ein Budget, sondern als eine Schuld des Staats, und diese Schuld, welche jetzt das Einnahmsbudget trotz des Decrets von 1862 beständig überschritt, erschien als eine „schwebende Schuld", die große, stets wachsende dette flottante Frankreichs, die daher hier einen ganz andern Charakter annahm als im übrigen Europa. Denn die schwebende Schuld Frankreichs ist im wesentlichen das Budget der Verordnungsgewalt gegenüber dem sogenannten regelmäßigen Budget der Gesetzgebung, aber mit dem wesentlichen Moment, daß die einzelnen Ausgaben in diesem Budget der Finanzgewalt, das fast ausschließlich von den persönlichen Entschließungen des Kaisers ausging, überhaupt auch nicht in der Form von einzelnen crédits supplémentaires oder extraordinaires dem Beschlusse der Legislative unterworfen wurden, sondern ganz für sich bestanden und gleichsam ein geheimes Leben neben dem öffentlichen des gesetzlichen Budget fortführten. Als nun der Sturz des Kaiserthums eintrat, konnte die Republik vor dieser Gefahr des Verordnungsbudgets die Augen nicht

Digitized by Google

länger verschließen. Freilich mußte sie die einmal durch das letztere anerkannten Beträge zulassen, d. h. sie mußte die dette flottante vollständig anerkennen; allein sie beschloß dafür den Grund des Uebels anzugreifen. Es ward daher schon 1870 eine Commission niedergesetzt, deren Berichterstatter, C. Périer, seinen Rapport am 31. August 1871 der Kammer vorlegte. Auf Grundlage dieses Berichtes ward dann das Gesetz vom 16. September 1871 beschlossen, das man als das Grundgesetz für die „crédits" des französischen Budgets, wie wir sagen würden, als das jetzt gesetzlich geordnete „Budgetrecht der Finanzgewalt" neben dem bestehenden der gesetzgebenden Gewalt ansehen muß. Nach diesem Gesetz von 1871 soll nicht blos, wie es schon 1850 bestimmt ward, jedes virement von einem Kapitel zum andern verboten sein, während dasselbe verständig genug war, Ueberschreibungen von einem „Artikel" auf den andern innerhalb des Chapitre zuzulassen, sondern es ward ausdrücklich bestimmt, daß jeder „crédit", der die „fonds affectés à un service porté au budget" überschreite, in crédits supplémentaires und extraordinaires eingetheilt werden sollte, wobei die erste klare gesetzliche Definition der letztern auftritt als „services", d. h. Verwaltungsaufgaben „qui ne pouvaient pas être prévus et réglés par le budget", d. i. das Budget der Legislative, während die crédits supplémentaires überhaupt nur in ganz seltenen Fällen bewilligt werden dürfen. Der wesentliche Grundsatz aber ist, daß jeder crédit, der während der Kammersitzung nothwendig erscheint, sofort derselben vorgelegt werden muß; wird jedoch ein solcher nothwendig zwischen den Versammlungen der Legislative, so soll die Nachtragsforderung zuerst im Gesammtministerium angenommen werden und dann vom Conseil d'État, nach gehöriger Prüfung — duement examinés — zugestanden werden; der Finanzminister hat jede andere Nachtragsforderung einfach abzuweisen; hat er sie bewilligt, so muß dieselbe innerhalb der ersten 14 Tage der nächsten Kammersitzung zur Genehmigung vorgelegt werden. Das ist jetzt der gegenwärtige Zustand des Budgetrechts in Frankreich; in ihm hat sich die doppelte Gestalt des erstern zu zwei großen Rechtssystemen entwickelt, und man muß sagen, daß nach vielen Kämpfen und schweren Erfahrungen Frankreich in seiner positiven Rechtsbildung uns praktisch klar

Digitized by Google

gemacht hat, was wir oben theoretisch entwickelten. Dabei ist allerdings festzuhalten, daß Frankreich ebenso wenig als England den Begriff und das Recht der Budgetverweigerung überhaupt nicht kennt und daß dasselbe daher auch von dem „Conflict" des deutschen Finanzwesens gar keine Vorstellung hat. Der Grund liegt nahe. Für Frankreich gibt es ebenso wenig als für England eine dem Willen der gesetzgebenden Gewalt selbständig gegenüberstehende Regierungsgewalt; in beiden Ländern ist die letztere stets nur der Ausdruck der erstern, und der Gedanke, daß die eine mit der andern in Gegensatz gerathen könne, ist nicht vorhanden. Damit ist auch die Vorstellung, daß die Gesetzgebung der Regierung etwas als einer dritten Person zu bewilligen verpflichtet, also auch es ihr zu verweigern berechtigt sei, eigentlich ganz unmöglich; nach der Auffassung Englands ist eine Budgetverweigerung formell, nach derjenigen Frankreichs ist dieselbe constitutionell gar nicht denkbar.

Wenn wir nun dem allen gegenüber die deutsche (mitteleuropäische) Finanzverfassung mit ihren beiden Kategorien des Conflicts und des Rechts der Steuerverweigerung stellen, so ist es klar, daß der Unterschied derselben von der englischen und französischen in seinem letzten Grunde auf dem Unterschiede in der ganzen Auffassung von Wesen und Recht der Regierung gegenüber der Gesetzgebung beruht, und daß das Budgetrecht schließlich nur das Hauptgebiet bezeichnet, auf welchem diese Auffassung zur materiellen Geltung gelangt.

Dabei freilich zeigt nun der erste Blick auf die Entwickelung dieses ganzen Rechtsgebiets, daß wir es hier nicht wie in England und Frankreich mit dem einfachen und durch sich selbst verständlichen Lebensproceß eines selbstthätigen Einzelstaats zu thun haben. Der Charakter der mitteleuropäischen Entwickelung verleugnet sich auch hier nicht. Wir stehen einem langsamen Entwickelungsproceß auch in jenen Kategorien gegenüber, in welchen das neue Staatsrecht nicht das alte vernichtet, sondern es verarbeitet. Und diesen historischen Proceß muß man hier in seiner Anknüpfung an die frühere Zeit verfolgen.

Digitized by Google

Deutschland und die historische Entwickelung des Budgetrechts.

Läßt man nun alle einzelnen Erwägungen hier zur Seite, so besteht der eigentliche und tiefste Unterschied des rein germanischen von dem romanischen Leben auf dem ganzen Continent von Anfang an darin, daß die germanischen Völker ihre Regierung niemals, wie die romanischen, blos als den Organismus einer reinen Vollziehung der Beschlüsse der Gesetzgebung aufgefaßt haben, sondern als einen in Idee, Aufgabe und Recht selbständigen Theil des Staatslebens, dem dieselben daher auch die ethische Pflicht zumuthen, wo es nothwendig ist, der Legislative entgegenzutreten, mit aller Kraft ihre Anschauung zur Geltung zu bringen, und selbstthätig einzugreifen. Darauf und nicht auf besondern formalen und rechtlichen Bestimmungen beruht der letzte Unterschied im Charakter des Verwaltungsrechts dieser Völkergenossenschaft von den romanischen, und das ist es auch, was den Entwickelungsgang in demjenigen Theile des Verwaltungsrechts beherrscht, den wir als das Budgetrecht bezeichnen.

Wir dürfen uns nun hier für die Zeit, welche der Budgetepoche des 19. Jahrhunderts voraufgeht, im allgemeinen auf früher Dargestelltes berufen. Wie aber jener Gedanke der selbstthätigen und selbstverantwortlichen Regierung gegenüber der Selbständigkeit des Volks auch in der alten Finanzverfassung zur Geltung kommt, ist wol klar geworden.

Wir haben früher gesehen, wie das ganze Finanzwesen aller germanischen Staaten in der ständischen Epoche auch juristisch auf der Scheidung zwischen dem Dominium Principis mit seinen Regalien und dem freien Recht der Bewilligung von Subsidien durch die Stände beruhte. Dann kommt die absolute Monarchie mit ihrem Princip, diese Scheidung aufzuheben, und in dem gesammten Finanzwesen des Staats Königsgut, Staatsvermögen, Regalien, Gebühren, Steuern und Schuldenwesen als eine dem persönlichen Willen der Monarchie gleichmäßig und unbedingt unterworfene Einheit aufzustellen. Als nun mit dem 19. Jahrhundert die Idee der Verfassung von Frankreich aus in diese germanischen Staaten eindrang, kam es darauf an, diese beiden Elemente auch der Finanzverfassung zu einem einheitlichen öffent-

Digitized by Google

lichen Rechtssystem zu verbinden. Die Grundlage dafür blieb zunächst, die finanzielle Selbständigkeit von Krone und Regierung zwar festzuhalten, aber daneben dem urhistorischen Rechte des Volkes an allem Staatsleben seinen Theil zu geben. Es war nun durch die Geschichte der Staatswirthschaft und ihr Verhältniß zum Einzelrecht, sowie durch den ganzen Gang der öffentlichen Jurisprudenz andererseits naturgemäß, daß jene Forderung des Volkes innerhalb des noch sehr unausgebildeten Begriffes von einer verfassungsmäßigen Gesetzgebung und Regierung sich sofort dem verständlichsten Theile derselben zuwendete, und zunächst nur das alte Recht der Steuerbewilligung der Krone und Regierung gegenüber forderte, wobei man aber bereits den entscheidenden Schritt weiter ging, eine jährliche Rechnungsvorlage von der Regierung zu fordern, was so natürlich schien, daß selbst das verfassungslose Preußen die jährliche Veröffentlichung des „Allgemeinen Etats der Einnahmen und Ausgaben" durch Central-Ordnung vom 16. Juni 1821 vorschrieb. Freilich konnte Preußen vor allem das thun; denn obwol noch unter Friedrich II. der gesammte Staatshaushalt auf das strengste geheim gehalten wird, sagt dennoch mit vollem Recht H. Schulze („Preußisches Staatsrecht", II, §. 197): „Nirgends hat in Deutschland eine einheitliche Finanzverwaltung ein einheitliches streng geordnetes Finanzwesen so früh eingeführt, wie in Preußen." Als nun aber gleich nach dem Sturze Napoleon's die Einzelverfassungen in Deutschland entstanden und dem Volke sein Recht an der Staatswirthschaft einräumten, da kam es darauf an, dieses neue Recht aus dem alten der ständischen Steuerbewilligung herauszubilden. Und so ist die ganze Geschichte der deutschen Finanzverfassung des 19. Jahrhunderts in der That die Entwickelung des verfassungsmäßigen Budgetrechts aus dem ständischen Steuerbewilligungsrecht der früheren Epoche.

Hierfür die Grundzüge festzustellen, ist nun die Aufgabe des Folgenden. Und hier entwickelt sich nun eine eigenthümliche Bewegung, die bereits im Jahre 1816 beginnt, die sich bis auf die neueste Conflictsperiode und die Budgettheorien fortsetzt und deren Grundzüge man vor Augen haben muß um nicht blos das Auftreten, sondern auch die historische Bedeutung der

Digitized by Google

letztern zu verstehen. Zu dem Ende muß man drei Perioden unterscheiden, dabei aber innerhalb derselben wieder nicht etwa eine gleichartige Gestaltung des Budgetrechts in den einzelnen Staaten suchen wollen; denn nicht in dieser, sondern in der innern Continuität der Bewegung, welche erst nach fünfzigjähriger, vielgestalteter Arbeit zu einer festen verfassungsmäßigen Ordnung des Budgetrechts gelangt, liegt das historisch Bedeutsame dieser Epochen.

Für die richtige Beurtheilung dieser drei Epochen des deutschen Budgetrechts muß man nun festhalten, daß das Bedürfniß nach einer wirklichen das ganze Staatsleben umfassenden Verfassung zwar das ganze Deutschland durchdrang, daß aber die Regierungen jede für sich und in ihrer Gemeinschaft, dem Deutschen Bunde, durchaus nicht willig waren, solche Verfassungen zu geben. Das einzige Zugeständniß das dieselben machten, bestand darin die ständische Vertretung mit dem beschränkten ständischen Rechte, namentlich im Finanzrechte, wieder eintreten zu lassen, und auch das nur in höchst verkümmerter Gestalt, mit einem möglichst engbegrenzten Recht der Steuerbewilligung, bei welcher die Regierungen im Sinne der alten ständischen Rechtsordnung daran festhalten, daß es sich nur um directe Steuern, und weder um Regalien, noch Gebühren, noch indirecte Steuern, noch Monopole, noch um den Zoll in seiner Ordnung und seinen Erträgnissen handle, deren Gesetzgebung und Verwaltung sich die Regierungen außerhalb aller ständischen Beschlüsse als ganz selbständig vorbehielten. Dennoch kam der Gedanke einer Staatsverfassung statt einer ständischen schon 1818 in Baiern, Baden und Würtemberg zum Durchbruch, und jetzt schied sich in Deutschland die Gruppe der verfassungsmäßigen Staaten von der der ständischen nicht etwa blos in den Principien der Volksvertretung, der Wahlen und der Berechtigung der Legislative im allgemeinen, sondern auch speciell in den Grundsätzen über das Budgetrecht, und dieser Kern der Geschichte der Finanzverfassung in unserm Sinn läßt sich seit 1818 wol kaum besser bezeichnen, als in dem Beginn des Kampfes des ständischen Budgetrechts mit dem verfassungsmäßigen bis zum Siege des letztern. Aus diesem geht dann die Conflictsfrage der neuesten Zeit wir sagen geradezu natur-

Digitized by Google

gemäß hervor. Da nun diese Geschichte einen so wesentlichen Theil der Geschichte der Verfassung in Deutschland überhaupt bildet und zugleich weit über die Grenzen des letztern hinausreicht, so glauben wir, da sie noch nie untersucht ist, wenigstens die leitenden Thatsachen berühren zu dürfen.

Wir fassen die erste Periode als die Zeit von 1818—30 auf. In ihr scheidet sich der Süden vom Norden, und Baiern, Würtemberg und Baden bilden die Gruppe der verfassungsmäßigen Staaten gegenüber den ständischen. In jenen nun sollte die Verfassung überhaupt das Verhältniß zwischen der Volksvertretung, der Krone und der Regierung regeln; und hier war es daher auch, wo zum ersten male sich die noch sehr unfertige Vorstellung von einem Budgetrecht von der alten der ständischen Steuerbewilligung einigermaßen scheiden mußte. Es ist nun von großem Interesse zu sehen, wie sehr man sich selbst in diesen Verfassungsstaaten über beides unklar war. Wir halten es dabei unsererseits für geradezu unhistorisch, die „Sammlungen der Verfassungen" in der bisherigen Weise als ein bloßes Nebeneinander der betreffenden Urkunden herauszugeben; höchst lehrreich, und ein wirkliches Handbuch der Verfassungen würde es erst werden, wenn man diese Verfassungen nach ihrer Entstehungszeit ordnete, und dabei die maßgebenden Punkte bezeichnete, in denen die innere Entwickelung dieser Verfassungen seit 1818 vor sich geht; vielleicht am meisten neben der Entwickelung des Wahlrechts gerade in der des nur sehr allmählich entstehenden Budgetrechts, um dessen pragmatische Geschichte sich auch die Literatur der Conflictsperiode nicht gekümmert hat. Nehmen wir nun hier die Verfassungen jener ersten Periode, so ist die bairische Verfassung vom 26. Mai 1818 vielleicht die bezeichnendste von allen. Sie ist die erste systematisch angelegte Verfassung in ganz Deutschland. In ihren 10 Titeln ist nun der §. 3: „Von dem Staatsgute" für die Geschichte des Finanzwesens und Rechts in ihrem Zusammenhange mit der ständischen Epoche so bezeichnend, daß er als das Muster für die Hälfte aller Budgetrechte in Deutschland angesehen werden kann. In diesem Titel erscheint der bairische Staat selbst als ein finanzieller Begriff (§. 1): „Das ganze Königreich Baiern bildet eine einzige untheilbare unveräußerliche Gesammtmasse, aus sämmt-

Digitized by Google

lichen Bestandtheilen an Landen, Leuten, Herrschaften, Gütern, Regalien und Raten mit allem Zubehör." Diesem Patrimonium Principis gegenüber stehen dann die Steuern, die in jenen §. nicht erwähnt werden, und mit ihnen das Recht der Steuerbewilligung. Die Idee der Einheit der Staatswirthschaft ist noch nicht vollständig zum Durchbruch gekommen. Das ganze Steuerwesen steht für sich da. Das verfassungsmäßige Budgetrecht der Stände erscheint daher auch nur noch als eins der „Rechte der Ständeversammlung" (Titel VI und VII) und zwar im Sinne des für die ganze Entwickelungsgeschichte des deutschen Budgetwesens so wichtigen allgemeinen Princips, daß die „Zustimmung der Stände" nur bei allen „neuen" Gesetzen gefordert wird. Daher sagt denn Titel VII, §. 3: daß der König diese Zustimmung zur „Erhebung aller directen Steuern", sowie zu der „Erhebung neuer indirecten Auflagen", oder zur „Erhebung und Veränderung der betreffenden" einholt. Dabei hat „der König" das Recht, diese „Steuern" auch ohne Bewilligung noch „ein halbes Jahr" fortzuerheben, und bei außerordentlichen Bedürfnissen sollen die Stände ihre „Bewilligung zu außerordentlichen Auflagen" geben; auch soll ihnen „bei jeder Versammlung" eine „genaue Nachweisung der Verwendung der Staatseinnahmen" vorgelegt, und die „gesammte Staatsschuld unter die Gewährleistung der Stände gestellt werden". Allein dem Wortlaut nach ist die Steuergesetzgebung nur in jenen Veränderungen dem Votum der Stände unterworfen, denn sie betrifft nur die „Erhebung" derselben; über die Vorlage der Staatsrechnung haben die Stände sich überhaupt nicht zu äußern, und die Theilnahme am Staatsschuldenwesen ist (Tit. VII, §. 11 fg.) eine rein administrative; doch ist im §. 15 dem Commissarius der Kammern in „außerordentlichen Fällen" schon eine directe Theilnahme eingeräumt. So steht hier das Budgetrecht mit dem Unterschiede der beiden ständischen Elemente und einer gewissen Verbindung des Steuerrechts mit dem Staatsgute noch in seiner ersten Epoche. Und doch ist die Idee des Conflicts schon in dieser Verfassung da, aber allerdings nur auf die „Steuern" beschränkt. Zwar haben die „Stände" keine Controle über die schon gemachten Ausgaben, und es wird ausdrücklich bestimmt, daß sie sich in die Verwaltung nicht einzumischen haben, was

Digitized by Google

in der Weise ausgedrückt wird, die sich von da als specifische Unterscheidung der reinen Steuerbewilligung von der staatswirthschaftlichen Gesetzgebung fast wörtlich wiederholt, daß die Bewilligung der Steuer mit keiner Bestimmung derselben für ihre Verwendung verbunden sein darf (§. 9): „die Stände können die Bewilligung der Steuer mit keiner Bedingung verbinden." Dennoch aber wirft schon hier der Conflict seine ersten Schatten. Zwar haben die Stände „die Pflicht", die nothwendigen Steuern aufzubringen, und dafür das Recht sie zu bewilligen; aber wenn der König „verhindert" ist die Stände zur „ordentlichen Steuerbewilligung zu versammeln, so kommt ihm zur Forterhebung der letztbewilligten Steuern noch ein halbes Jahr zu". Was dann zu geschehen hat, darüber schweigt die Verfassung. Wahrscheinlich nun dachte man sich dabei, daß alle Fragen, die hier entstehen könnten, durch das Princip der „Ministerverantwortlichkeit" gelöst werden könnten, die gleichfalls zuerst in Baiern als Theil der Verfassung auftritt (Tit. X). So liegen hier die Elemente des Budgetrechts noch unverarbeitet nebeneinander.

Dem Charakter ganz ähnlich, dem Inhalt nach sehr verschieden davon ist die Verfassung Würtembergs vom 25. September 1819. Wenn wir dieselbe für unser Gebiet von der bairischen scheiden, so ist das damit begründet daß gerade die würtembergische Verfassung den eigentlichen Anstoß zu derjenigen Richtung gegeben hat, welche zuerst in Deutschland die Bestimmungen der Finanzverwaltung mit denen über die Finanzverfassung verbunden, und damit durch die Verfassungsurkunde den Begriff eines Finanzrechts eigentlich erst geschaffen hat. Dadurch kam es, daß die großen Arbeiten von R. von Mohl und jetzt von Sarwey über die würtembergische Verfassung die Bahn für die Behandlung des Finanzwesens als einen integrirenden Theil des Staatsrechts gebrochen haben, auf der dann in unserer Zeit vor allem Rönne und H. Schulze für das preußische Staatsrecht gefolgt sind. Es würde ein wichtiger Fortschritt in dieser letztern Richtung sein, wenn dieselbe sich auf jedem Punkte recht klar vergegenwärtigte, daß ihr Einzelverfassungsrecht auch im Budget doch zuletzt nur ein, wenn auch maßgebender Theil des deutschen Budgetrechts und seiner

Digitized by Google

Geschichte ist, und der Unterschied zwischen Rönne und Schulze dürfte wesentlich darin bestehen, daß der erstere im preußischen Staatsrechte nur bei Preußen stehen bleibt, während der letztere dem deutschen Elemente seinen Platz zu geben weiß. Was nun aber speciell die in der würtembergischen Verfassung enthaltene Finanzverfassung dieses Staats betrifft, so hat die letztere durch und durch den historischen Charakter der ganzen würtembergischen Verfassungsgeschichte. Sie ist nicht so sehr eine Verfassung, als vielmehr ein endgültiges Uebereinkommen zwischen Königthum, Regierung und Volksvertretung, Finanzverfassung und Verwaltung erscheinen daher fast auf allen Punkten als eine vertragsmäßige Ordnung des Finanzwesens, in der sich zwei klargeschiedene Contrahenten einander gegenüberstehen, wie sie aus der ständischen Epoche noch bis in die Gegenwart herüberreichen. Denn diese Verfassung gilt ja heute noch. Die Grundlage des würtembergischen verfassungsmäßigen Finanzwesens, die dann für so manche Finanzverfassung das Vorbild geworden ist, ist nämlich die Unterscheidung des alten Dominium Principis von den Steuern und ihrer Bewilligung durch die Stände. Daher hat auch die würtembergische Verfassung zuerst unter allen ein eigenes Kapitel: „Von dem Finanzwesen" (Verf., Kap. VIII, statt vom Staatsgute). In ihm ist der älteste Grundsatz für das gesammte europäische Finanzwesen in dem, jetzt wol historisch leicht verständlichen Princip des §. 109 neu formulirt: „Soweit der Ertrag des Kammergutes nicht zureicht, wird der Staatsbedarf durch Steuern bestritten." Die beiden Factoren aller Staatswirthschaft, Krone und Stände, sind jetzt miteinander compromittirende geschlossene Finanzkategorien. Daraus denn ergibt sich die vertragsmäßige gegenseitige Ordnung beider. Die vollständig freie Bewilligung der Steuern ist selbstverständlich vorausgesetzt; Auflage, Vertheilung und Erhebung sind Sache der Stände; ihr „Hauptetat" — was das ist, ist freilich nicht gesagt — „ist in der Regel auf drei Jahre gültig" (§. 112), und die Grundlage der Controle über die bereits verwendeten Steuern beginnt, da ihnen „eine genaue Nachweisung über die Nothwendigkeit oder Nützlichkeit der zu machenden Ausgaben" (die wörtliche Reproduction der necessitas und utilitas publica als Motivirung der contributio des 17. Jahrhunderts; s. Stein

Digitized by Google

in Schanz' „Finanzarchiv"), „über die Verwendung der frühern Staatseinnahmen und über die Unzulänglichkeit der Kammereinkünfte vorangehen muß", aber von einer Berathung und Beschluß darüber wird doch nicht ausdrücklich gesprochen. Ebenso wenig ist von einem Beschluß über etwaige Verwaltungsmaßregeln die Rede; auch hier „darf die Bewilligung der Steuern an keine Bedingungen geknüpft werden" (§. 113). So ist in Würtemberg das Budgetrecht aus dem einfachen Princip der Steuerbewilligung zu einer verfassungsmäßigen Theilnahme an der Steuerverwaltung geworden. An einen Conflict dachte noch niemand; von einer nachträglichen Genehmigung für die Finanzgewalt ist noch gar keine Rede, und doch lag dieselbe im Keime da; denn was geschehen solle, wenn die Steuern verweigert werden, ist nicht berührt. Freilich hatten sich die Stände verbindlich gemacht nach §. 109, für den Staatsbedarf durch Steuern zu sorgen; aber wer bestimmte denn diesen Staatsbedarf, und damit ja auch schließlich das Maß der an sich allerdings vertragsmäßig unbestrittenen Verpflichtung der Stände, neue Steuern zu bewilligen, da denn doch nach demselben §. 109 „ohne Verwilligung der Stände, weder in Kriegs- noch in Friedenszeiten eine directe oder indirecte Steuer ausgeschrieben oder erhoben werden kann"? Schon Mohl in seinem „Würtembergischen Staatsrecht", I, 625, erkannte die Ungenauigkeit dieser Bestimmungen; er ist der erste in der deutschen Literatur, der das Wesen des Conflicts berührt hat; mit großem, und nicht blos juristischem, sondern auch staatsmännischem Scharfsinn hat dann Sarwey in seinem „Würtembergischen Staatsrecht", II, §. 148, die Frage auch für Würtemberg nach dem Standpunkt des heutigen Rechts behandelt (S. 515 fg.). Aber damals ließ man das alles so sehr im Unklaren, daß gerade auf diesem Punkte der Charakter der dritten Verfassung jener Epoche, der badischen vom 22. August 1818, am meisten zu Tage tritt. Das was für unser Gebiet diese badische Verfassung auszeichnet ist nun nicht der Wortlaut ihrer Bestimmungen, sondern der Geist derselben. Auch Baden beginnt wie Würtemberg mit der Grundlage der ständischen Finanzverfassung, dem Gegensatze der Domänen und der Steuern, aber freilich in der Weise, daß die frühere Ordnung über die hier eingreifenden Verhältnisse, über die uns

Digitized by Google

Pfister, „Entwickelung des badischen Staatsrechts" (2 Bde., 1847), einige Auskunft gibt, mit den betreffenden Bestimmungen der „Pragmatischen Sanction über Staatsschulden und Staatsveräußerungen" vom 1. October 1806 und 18. November 1808 „mit dem Tage aufhöre, wo die landständische Verfassung in Wirksamkeit getreten sein wird" (§. 58). So lag die eigentliche Bedeutung der letztern in Baden nicht etwa in dem das allgemeine Princip formulirenden Satze des §. 53: „daß ohne Zustimmung der Stände keine Auflagen ausgeschrieben oder erhoben werden können" — wobei freilich die große Frage offen blieb, was denn eine „Auflage" sei —, noch in dem deutschen Satze des §. 56, daß auch hier „die Stände die Bewilligung der Steuern an keine Bedingungen knüpfen können", also auch hier das Aufgeben des Einflusses aller Steuerbeschlüsse auf die Aufgaben und die Thätigkeit der Regierung, sondern darin, daß Baden in seiner Verfassung *zuerst* den Gedanken der *Einheit* der Staatswirthschaft zum Ausdruck brachte, und den alten Gegensatz zwischen Kammergut und Steuerwesen endgültig aufhob. Baden ist der erste deutsche Staat, dessen Verfassung Namen und Begriff eines „Staatsbudgets" aufstellt und die Vorlage eines selbständigen Staatsvoranschlags als Grundlage für die Beschlußfassung der Stände fordert. „Mit dem *Entwurfe* des Auflagegesetzes wird das *Staatsbudget* und seine detaillirte Uebersicht über die Verwendung der verwilligten Gelder von frühern Etatsjahren übergeben". Darin tritt dann der ganze Finanzertrag der Domänen als ungetrennter Theil des jetzt einheitlichen Staatsbudgets hinein, und soviel wir sehen, erscheint hier zum ersten Male das Finanzwesen der Krone als ein integrirender, nicht mehr auf einem ständischen Domanialrechte beruhender *Theil* des Staatsbudgets; *die Civilliste tritt an die Stelle des Kammergutes*, und zwar mit der klaren verfassungsmäßigen Bestimmung, daß diese „Civilliste niemals ohne Zustimmung erhöht und niemals ohne Zustimmung des Großherzogs geändert werden kann" (§. 59). So bricht die Idee der Einheit des Budgets durch, wenn auch noch vielfach unfertig. Wie unklar man sich übrigens auch in Baden über die Bedeutung dieses Budgets war, zeigt die Bestimmung des §. 62: „daß die alten, auch nicht ständigen (?) Abgaben nach Ablauf

Digitized by Google

der Verwilligungszeit nach 6 Monaten forterhoben werden können, wenn sich die ständischen Berathungen verzögern" (s. unter Baiern). Wie nun, wenn keine solche „Verwilligungszeit" da war, sondern die Steuern unbeschränkt bewilligt waren? Was sind die „alten" Abgaben, und gelten die neuen auch nach 6 Monaten? Wie, wenn aus der „Verzögerung" eine Verweigerung wird? Was halfen diese Paragraphen, wenn der §. 63 den Großherzog berechtigte „in Kriegszeiten und während der Dauer eines Krieges", freilich aber auch zur „Erfüllung der Bundespflichten" berechtigte, Schulden zu machen oder „Kriegssteuern" anzulegen? Und auch diese Verfassung gilt noch heute! Faßt man nun aber das über diese Verfassungsepoche Gesagte zusammen, so erkennt man, wie hier das Budgetrecht in seinem ersten Anfange auftritt. Noch steht an der Stelle desselben der Gegensatz von Krone und Steuerbewilligung kaum in Baden ganz überwunden; noch hat die Volksvertretung auf die Verwaltung und ihr Ausgabsbudget grundsätzlich keinen Einfluß; noch hat sie keine Controle über die Verwendung der Staatseinnahmen, sondern empfängt blos die Mittheilungen darüber, ohne daß eine genaue Bestimmung über den Inhalt und Umfang der letztern gegeben wäre, und noch wird an eine Steuerverweigerung gar nicht ernsthaft gedacht. Aber die Staatswirthschaft ist doch eine Einheit, und das Budgetrecht bedarf nur seiner Entwickelung; zugleich muß man festhalten, daß dieses Bild keineswegs für das ganze Deutschland gilt. Während das Großherzogthum Hessen in seiner Verfassung vom 17. December 1820 so ziemlich die bairische Verfassung copirte und den Gegensatz zwischen Domänen- und Steuerwesen in ganz ähnlicher Weise halb beendete und halb beibehielt, und Weimar mit seiner Verfassung von 1816 auf demselben Standpunkt blieb, bleiben neben jenen Staaten auch alle übrigen ohne alle Verfassung überhaupt, und nur Preußen hat die Oeffentlichkeit des „Staatshaushaltsetats" eingeführt; jeder einzelne Bundesstaat administrirt sein Finanzwesen in seiner Weise; außer jenen Staaten gibt es in dem ganzen übrigen Deutschland noch überhaupt keine Finanzverfassung, sondern nur eine Finanzverwaltung.

Als die zweite Epoche in dieser Entwickelung kann man nun

Digitized by Google

die Zeit von der Julirevolution bis zum Jahre 1848 betrachten. Nur muß man den Einfluß, den dieselbe speciell auf Deutschland hatte, auf sein richtiges Maß zurückführen; denn in der That handelte es sich in Deutschland um etwas wesentlich anderes als in Frankreich. In Frankreich war es der Kampf nicht um die Verfassung an sich, die ja eigentlich nicht bestritten ward, sondern einfach um das Verhältniß zwischen der gesetzgebenden und der vollziehenden Gewalt; der Sieg der Revolution von 1830 war nichts als der endgültige Sieg des Princips, daß die Verordnungsgewalt niemals das bestehende Gesetz aufheben oder einseitig ändern könne. Welchen indirecten Einfluß das auf das Verordnungsbudget hatte, und wie sich daran die folgende, auch gesetzliche Scheidung der letztern von dem Bewilligungsbudget aus bildete, ist oben charakterisirt. In Deutschland dagegen waren zwei Drittheile des ganzen Reiches überhaupt noch verfassungsbar, und das, was die Julirevolution brachte, war daher nicht eine Forderung nach einem richtigen Verhältniß des Rechts beider Kategorien des Budgets, sondern nach einer Verfassung überhaupt. Der Norden Deutschlands nur vermochte es damals noch, dieser Forderung zu widerstehen; die Staaten der Mitte dagegen, unter ihnen vor allen die sächsischen waren schon weit genug, dem Volke nachzugeben, und so bildete sich die zweite Verfassungsgruppe des Jahres 1830, die wir mit gutem Recht die sächsische nennen werden. Halten wir dabei unser specielles Gebiet, das Budgetrecht, fest, so zeigt sich wol nirgends der Unterschied zwischen der Entwickelung des deutschen von dem französischen Staatsleben jener Zeit deutlicher als gerade hier. Die neuen deutschen Verfassungen denken gar nicht daran, die Regierungsgewalt oder gar das Königthum in dem französischen Gegensatz zur Legislative aufzufassen; es genügt ihnen, daß nur überhaupt das alte deutsche Princip der eigentlichen Steuerbewilligung durch die Stände wieder anerkannt und geordnet wird. Die beiden Verfassungen, welche diese Zeit charakterisiren, sind die des Königreichs Sachsen und des Herzogthums Braunschweig. Auch in Sachsen ist die Verfassung vom 4. September 1831 ein vollständiger Codex des öffentlichen Rechts; im Finanzwesen aber treten die alten Principien noch neben den neuen auf. „Die Basis ist (II, §. 16 fg.) das Recht des Staatsgutes

Digitized by Google

und das Vermögen und Gebührnisse des königlichen Hauses"; jedoch schon so, daß der „königliche Fiscus", dem wir hier als einer Verfassungskategorie begegnen, „auf die allgemeinen Staatskassen übergeht" (§. 19); doch bleibt das „königliche Fideicommiß" (§. 20) und die „Civilliste" wird bewilligt (§. 22). Neben diesem ersten Elemente des Finanzwesens steht denn auch in Sachsen noch immer das Steuerwesen als ein selbständiges Gebiet da. Die Stände haben die „Verpflichtung" (s. süddeutsche Verfassungen) für allen Staatsbedarf zu sorgen; dafür sollen aber auch keine „Landesabgaben" ohne Zustimmung der Kammern „verändert oder ausgeschrieben werden" (§. 95). Zugleich haben sie die genauen Staatsvoranschläge und die Abrechnung des verflossenen Finanzjahres zu empfangen; dieses ständische Controlrecht, noch ohne eigenen obersten Rechnungshof, ist hier bereits viel klarer als in den frühern Verfassungen dargelegt. Dabei wird noch immer das alte Princip auch hier festgehalten, daß die Bewilligung der Stände an „keine Bedingungen" geknüpft werden dürfe. Zugleich ist der Gedanke der Steuerverweigerung aus dem süddeutschen in das mitteldeutsche Verfassungsrecht übergegangen. Der §. 103 sagt ausdrücklich, daß, wenn die Stände die Steuerbewilligung wiederholt ablehnen „der König die Auflagen für den Staatsbedarf — durch die oberste Staatsbehörde (?)" auf Verordnungswege für ein Jahr weiter erheben läßt, und zwar mit ausdrücklicher Beziehung auf diesen Paragraphen der Verfassungsurkunde (§. 103 der alten Verfassung). Es ist bezeichnend, daß auch jetzt noch von keinem Budget, also von keiner Bewilligung anderer Einnahmen als der der Steuern, die Rede ist. Doch war man für jene Steuern auch hier klar über den Fall des Conflicts, aber freilich nicht über seine Lösung; nur zeigt der §. 104 bereits, daß man schon eine Vorstellung von dem Unterschiede des Budgets und Rechts der Ausgaben von dem der Einnahmen in einem solchen Falle hatte; denn der §. 104 bestimmt, daß ohne die „Erwähnung der ständischen Zustimmung weder die Einnahmen zur Einforderung berechtigt, noch die Unterthanen zur Entrichtung verbunden sind", während §. 105 doch wieder dem Könige gestattet, in außerordentlichen Fällen, freilich „unter Verantwortlichkeit der ihn hierbei berathenden Behörde", das

Digitized by Google

„Nöthige (?) provisorisch zu verfügen" und selbst Anlehen aufzunehmen. Damit war eigentlich formell der Conflict erledigt; aber zugleich darf man nicht übersehen, daß auch hier, gerade wie in den frühern Verfassungen, ein eigentlich verfassungsmäßiger Staatsvoranschlag mit vollständigem Budgetbewilligungsrecht noch gar nicht da ist. Jenes Recht der Stände bezieht sich nur auf die Steuern; die Verwaltung der Domänen, Zölle, Regalien und Gebühren ist in dasselbe überhaupt noch nicht eingeschlossen. Ebenso bezeichnend für den Stand des Budgetrechts und die Auffassungen jener Zeit ist nun die braunschweigische Verfassung vom 12. October 1832, der man es auf den ersten Blick ansieht, daß, während die würtembergische Verfassung ein Compromiß des Landes mit dem König ist, die braunschweigische ein Schutz des Volkes gegen den Landesherrn sein soll. Obwol deshalb das ganze Budgetrecht der Volksvertretung in keiner deutschen Verfassung so eingehend formulirt ist als hier, so ist doch trotz der Verjagung des Fürsten von einer systematischen Budgeteinheit noch keine Rede; das Volk will nur sein Recht gegenüber dem Herzog. Nirgends ist das klarer als im Kapitel VI „Von den Finanzen", §. 161. Zur Beförderung einer geregelten (!) „Finanzverwaltung" — das ist der Grundgedanke — „soll der fürstliche Haushalt von dem Staatshaushalt getrennt, das gesammte Einkommen aus den Ueberschüssen des Kammergutes (s. oben) und der Steuerverwaltung aber vereinigt werden". Dann wird dieses „Kammergut" (Staatsvermögen) genau beschrieben; die „Stände haben ihrerseits auch hier das Recht aber zugleich die Pflicht, die zur Erreichung der Staatszwecke erforderlichen Mittel zu bewilligen" und zwar auch hier „insoweit dieselben nicht aus den Ueberschüssen des Kammergutes und dem übrigen Staatsvermögen bestritten werden können" (§. 173, Gebühren, Regalien fehlen). Die Bewilligung „für jede allgemeine Steuer oder Landeslast (?)" ist dabei festgehalten (§. 174); daneben steht dann in der damaligen Form gerade der Satz, auf welchem, wie wir gesehen, die letzte Lösung des Conflicts beruht: „Insbesondere können sie nie die Deckung derjenigen Ausgaben verweigern, welche auf Grund verfassungsmäßig entstandener Verbindlichkeiten aus den Staatskassen gefordert werden können" (§. 173). Leider ist dabei

Digitized by Google

kein Versuch gemacht, diese Gruppe von Verbindlichkeiten, also eben das eigentliche Staatsbudget, dessen Natur hier zuerst angedeutet ward, genauer zu bezeichnen. Dabei bleiben nach §. 178 die alten Steuern bestehen, und können nur durch ein besonderes Gesetz geändert werden, und nach §. 180 werden auch ohne Bewilligung der Stände allgemeine Lasten auferlegt in Fällen der Noth und für die „Erfüllung der Bundesverpflichtungen". So steht das Budgetrecht dieser braunschweigischen Verfassung gerade für unsere Fragen weit höher als alle frühern. Hält man dabei nun diese deutschen Budgetrechte vor 1848 mit dem französischen Princip zusammen, so tritt uns der tiefe Unterschied zwischen dem letztern und den erstern jetzt auch in seinen, wenn auch nur noch in seinen mehr oder weniger klar gedachten, einzelnen Momenten entgegen. Gemeinsam ist beiden mit dem englischen Rechte der Gedanke, daß alle Steuern nur durch ein verfassungsmäßiges Gesetz bewilligt werden können; gemeinsam ist die Forderung eines Voranschlags und einer Staatsrechnung mit der Verantwortlichkeit der Regierung für die letztere; gemeinsam ist das Nothrecht der Regierung und die Theilnahme an der Staatsschuldenverwaltung; allein die deutsche Verfassung kennt eine Pflicht zur Bewilligung der Steuern und ein selbständiges Recht der Krone, und ist sich daher über den Gedanken der Einheit des Budgets und damit des Budgetrechts noch nicht klar. Das alte ständische Princip verschwindet zwar, aber es ist in seinen letzten Elementen doch noch vorhanden; der Mangel eines durchgreifend geltenden parlamentarischen Lebens läßt Regierung und Fürstenthum noch immer als identisch erscheinen, und die Idee der Staatswirthschaft tritt eigentlich doch nur als die ständische Ordnung der Finanzwirthschaft auf. Schon ahnt man die Möglichkeit eines Conflicts, aber noch denkt ihn niemand zu Ende. Dabei aber muß man sich wohl vergegenwärtigen, daß alle kleinen Staaten überhaupt noch keine Verfassung haben. In ihnen bestehen noch immer die alten Verhältnisse fort, und dieselben bleiben in der That mitten in dem jetzt mehr als zur Hälfte verfassungsmäßigen Deutschland doch nur vergrößerte Grundherrlichkeiten, während die freien Städte eigentlich nur größere Stadtgemeinden sind. Man kann somit für jedes einzelne Land seine Finanzverfassung aufstellen, aber eine deutsche

Digitized by Google

gibt es noch nicht; ja nicht einmal in der Finanzwirthschaft wird nach derselben gefragt, und im Staatsrecht nur beiläufig erwähnt, da die leitenden Staaten, Preußen und Oesterreich, noch grundsätzlich jede Verfassungsmäßigkeit ihres Finanzwesens von sich zurückweisen. Der Deutsche Bund dieser Zeit bietet daher als Ganzes ein Bild, wie es in der Geschichte des europäischen Finanzwesens noch nicht dagewesen ist; alle möglichen Formen und Principien der Finanzverfassung von der absoluten Monarchie bis zum freiesten Budget sind in den einzelnen Theilen dieses merkwürdigen Reiches wenigstens dem Keime nach da, aber dieses Reich selbst ist ohne alle Verfassung. Das war der Zustand, in welchen die Ereignisse des Jahres 1848 hineintraten.

Die Vollständigkeit dieses Bildes aber und der tiefe Widerspruch, den das ganze Volk aus demselben herausfühlte, fordert nun daß man, und nicht etwa blos für die allgemeine Verfassungsgeschichte, sondern speciell auch für die Geschichte der Finanzverfassung sich die Bedeutung der beiden Factoren in jener Zeit wohl vergegenwärtige, die man heute schon wenigstens hierfür zu vergessen scheint: das waren die beiden Erscheinungen, welche mitten in jener gänzlichen Verworrenheit des deutschen Reichs doch noch immer seine Einheit vertraten. Die eine bedeutete die Gegenwart, die andere die Zukunft jener Einheit. Erst sie machen das ganz verständlich, was der spätere §. 103 der Deutschen Reichsverfassung eigentlich wollte und was dann Preußen durchgeführt hat. Der eine dieser beiden Factoren war der deutsche Bundestag mit der Deutschen Bundesacte, der andere war der Deutsche Zollverein mit seinen Zolleinnahmen und seiner Handelspolitik.

Es wird mit der Entwickelung einer pragmatischen Geschichte der gesammten deutschen Finanzverfassung immer nothwendiger, daß die Literatur des Finanzwesens in Deutschland die historische Bedeutung dieser beiden Factoren einmal gründlich ins Auge fasse. Hier müssen wir uns darauf beschränken nur die leitenden Thatsachen aufzuführen.

Wir setzen dabei natürlich die Bekanntschaft mit dem deutschen Bundesrecht, dem §. 9 der Bundesacte, dem Kampf Metternich's gegen das Princip der Volksvertretung, den Karlsbader

Digitized by Google

Beschlüssen und allem, was sich auf diese historische Entwickelung bezieht, voraus. Aber man muß das alles gegenwärtig haben, um die Bedeutung gerade des Bundesrechts für die damaligen Finanzverfassungen zu verstehen. Denn eigentlich bleibt doch die Frage, wie es denn möglich gewesen, daß bei theilweise so hoch ausgebildetem Budgetrecht die Finanzverfassung doch nicht zur weitern Entwickelung gelangt, und daß auch das Jahr 1848 dieselbe nicht zur Durchführung hat bringen können.

Nun ist es gerade das Wesen dieser Finanzverfassung, das uns dieses erklärt. Sie ist durch die Macht des Budgetrechts, welche sie dem Volke gibt, überhaupt nur da möglich wo das Princip des verfassungsmäßigen Lebens überhaupt ankannt ist, und keine Verfassungsurkunde vermag ein Budgetrecht trotz aller ihrer Bestimmungen zu verwirklichen, wenn nicht das parlamentarische Leben überhaupt sich entwickelt hat. Das Gefühl, daß das letzte mit oder ohne Verfassung die Voraussetzung des erstern, das erstere aber die natürliche und sich von selbst einstellende Consequenz der letztern sei, was England und Frankreich ja in ihrer Weise dem übrigen Europa täglich zeigten, durchdrang damals sowohl die Leiter des Deutschen Bundesstaats als das Volk. Um das Princip der Vertretung handelte es sich, das allerdings in der noch sehr vagen Vorstellung von der ständischen Steuerbewilligung seinen Ausdruck fand; aber an ein systematisches Budgetrecht dachte man wenig, und daher blieb das was in dieser Beziehung vorhanden war, in einer unserer Zeit nur halb verständlichen Weise unbeachtet, trotz aller jener Verfassungen die wir soeben dargestellt. Will man sich davon eine Vorstellung bilden, so nehme man das bedeutendste Werk jener Epoche, Klüber's „Oeffentliches Recht des Deutschen Bundes", noch in der Ausgabe von 1840 zur Hand. Wir glauben daß dieses so bedeutende Werk den allgemeinen Standpunkt, den Grundgedanken jener Zeit ausdrückt und in seiner Weise für den Gang der Dinge in den folgenden Jahrzehnten, ja bis auf den heutigen Tag charakteristisch bleiben wird. Wir wollen hier nicht über seine Lehre von der Finanzhoheit (Thl. II, Kap. 12) und ihre Unfertigkeit, den Mangel des Begriffs vom Budget, Voranschlag, Genehmigung und Bewilligung sprechen, oder mit ihm rechten, daß er das ganze Finanzwesen doch endlich nur vom Standpunkte der

Digitized by Google

desselben ward damit außerhalb jeder ständischen Beschlußfassung gelegt, mochten nun die Einzelstaaten diese oder jene Verfassung oder gar keine haben. Und was in der That sollten da solche Verfassungen mit ihrem zum Theil vortrefflichen Budgetrecht überhaupt nützen, wenn alle Bundesverpflichtungen und mit denselben vor allem das ganze Heerwesen, und daneben das ganze Zollwesen und mit ihm die ganze Handelspolitik dem Votum der Abgeordneten entzogen blieben?

So kam es, daß man in Deutschland zwar vortreffliche Arbeiten und Werke über die Finanzverwaltung und ihre Principien hatte, aber von der Finanzverfassung wirklich sehr wenig verstand; und daß das bis auf den heutigen Tag nachwirkt. Das kann nur besser werden, wenn sich unsere Wissenschaft entschließt, Finanzverfassung und Finanzverwaltung zu scheiden und beide mit der höhern Auffassung der Staatswissenschaft und der Geschichte des öffentlichen Rechts zu verbinden. Denn es ist die höhere Natur der deutschen Wissenschaft, daß sie für solche Forderungen die geschichtliche Basis will. Und deshalb haben wir diesem ersten Versuche hier seinen Platz gegeben.

Denn jetzt wird das, was in dem Menschenalter seit 1848 für unsere Frage vor sich gegangen, leicht seine historische Stellung finden.

Wenn es nämlich leicht ist, die Gewalt des ersten Deutschen Parlaments nunmehr durch das Bewußtsein des ganzen Volks zu erklären, daß die Verfassungsmäßigkeit eben die Einheit Deutschlands bedinge, so liegt es ebenso nahe, den Keim seiner Erfolglosigkeit gerade auf dem Punkte zu suchen, den wir bezeichnet haben. Denn das Deutsche Parlament kümmerte sich nicht blos nicht um die bestehenden Verfassungen, sondern, wir glauben es mit aller Bestimmtheit sagen zu können, solange wir vom Parlament als Ganzem reden, es kannte sie gar nicht. Deshalb aber forderte auch niemand im ganzen deutschen Volke, daß das Parlament auf dieselben irgendeine Rücksicht nehmen solle. Eine von den Folgen dieser beachtenswerthen Thatsache erschien nun sofort da, wo es sich um jene entscheidende Frage der ganzen neuen deutschen Verfassung, d. i. um die eigentliche Finanzverfassung, handelte. Die Stellung, welche das ganze Finanzwesen und Budgetrecht in der Verfassung von 1849 ein-

Digitized by Google

nimmt, ist für den fast vollständigen Mangel des Verständnisses der Sache viel zu bezeichnend, als daß man sie übersehen dürfte. Das, was hierüber beschlossen wurde, kommt nämlich nur gelegentlich als eine Abtheilung von demjenigen vor, was der §. 102 als Gegenstand der „künftigen Reichsbeschlüsse" bezeichnet, und der §. 103 sucht dann eine „Ordnung des Reichshaushaltes" aufzustellen, welche zwar die allgemeinen Grundsätze über das Budgetrecht enthält, mit Voranschlag, Bewilligung zuerst im Volkshaus und dann im Staatenhaus, Verbot der Ueberschreitungen, einfaches Recht der Steuerverweigerung des gesammten Budgets oder seiner Theile mit dem Zusatze „daß ein endgültiger Beschluß nur durch die Uebereinstimmung beider Häuser zu Stande kommen könne", und das Recht der Prüfung und des Absolutoriums der Staatsrechnung durch den Reichstag, ohne eine Bestimmung darüber, wie das letztere durchgeführt werden solle. Von einer speciellen Beziehung auf die Regalien und das Gebührenwesen ist dabei keine Rede; von einem Reichsvermögen und dessen Verwaltung auch nicht. Bedenklicher aber mußte es gegenüber dem zum Theil sehr ausgebildeten Budgetrecht der einzelnen Staaten sein, daß die §§. 102 und 103 alle Einzelverfassungen mit ihrem bestehenden Steuerbewilligungsrechte gegenüber dem Reiche in derselben Weise außer Kraft setzten, wie der Deutsche Bund selber gethan. Das scheint von niemand ernstlich erwogen zu sein. Ebenso wenig bedachte man die Consequenz davon, daß nur die Uebereinstimmung beider Häuser das Budget bilden könne, sodaß jedes Haus das volle Recht der Budgetverweigerung besaß. Es schien zu genügen, daß die „Reichsregierung" nicht das endgültige Recht besitzen dürfe, irgendeinem Reichstagsbeschluß durch die Verweigerung der Sanction die Möglichkeit zu nehmen, zum geltenden Gesetz zu werden, indem nach §. 101 ein dreimal umgeänderter Beschluß auch ohne die Zustimmung des Reichstags am Schlusse des dritten Reichstags „zum Gesetz wird". Zwar war dabei auch die Finanzperiode als eine dreijährige hingestellt; was aber mit dem Reiche geschehen solle, wenn am Schlusse des dritten Jahres noch keine Uebereinstimmung erzielt sei, das ward nicht bestimmt. Man war dem Conflict einfach aus dem Wege gegangen. Diese Unklarheit, mit welcher das Frankfurter Parlament nun hier wie

Digitized by Google

überall der eigentlichen Frage nach dem Verhältniß des Reiches zu dem der Einzelstaaten aus dem Wege ging und eine Reichsidee ohne Inhalt schuf, ward sofort von den leitenden Einzelstaaten ausgebeutet, die ihrerseits die Rechte, und speciell die Finanzrechte, dieser Einzelstaaten gegenüber jener Reichsverfassung zur Geltung brachten. So erklärt es sich, daß der „Entwurf der Verfassung des Deutschen Reichs", den Preußen, Sachsen und Hannover unter dem 28. Mai 1849 der Deutschen Reichsverfassung gegenüberstellten, den ganzen §. 103 zwar wirklich aufnahm, und im §. 101 sich darauf beschränkte, den zweiten Passus desselben wegzulassen, während die unter dem 11. Juni desselben Jahres erlassene „Denkschrift" über diesen Entwurf die eigentliche Auffassung des „Reiches" von Seiten der drei deutschen Königreiche im Punkte der Finanzen mit dem bedeutungsvollen Satze erläuterte, daß der ganze §. 103 um so unbedenklicher sei, als die Reichsregierung keine eigentliche Verwaltung zu führen habe, und ihre Aufgaben sich wesentlich auf die Reichsfestungen, die Marine, die Diplomatie, die Kosten der Ministerien und des Reichstages beschränken". Damit war der Inhalt des neuen Deutschen Reichs auf den Inhalt des alten deutschen Bundesrechts reducirt. Das war freilich ein anderes Deutsches Reich, als es dem Frankfurter Parlament vorschwebte! Und so fehlte auch von dieser Seite der Anlaß, ernsthaft über die Finanzverfassung des Reichs nachzudenken. Das Ende dieser nur historisch zu erklärenden wunderbaren Bewegung aber war im ganzen dennoch die Gewißheit, daß die Gestaltung dieses Reichs nur von einer einzelnen Macht ausgehen könne; und so geschah es. Die Folge davon aber war für unser Gebiet, daß nun auch das, was die Verfassung dieses bedeutenden Staats über die Finanzverfassung speciell bestimmen würde, das Entscheidende für die gesammte weitere Entwickelung des Budgetrechts in Deutschland sein werde. Und das ist so sehr der Fall gewesen, daß die Ordnungen und die Fragen der preußischen Finanzverfassung den Charakter der deutschen Finanzverfassung zu enthalten und zu beherrschen scheinen, obwol wir wissen, daß dem rechtlich nicht so ist. Denn in Wahrheit lag die Sache so, daß sich allerdings der deutsche Reichsgedanke allmählich mit dem preußischen Staate identificirte und daß es daher eine fast un-

Digitized by Google

bewußte Uebung ward, in der preußischen Finanzverfassung den Mittelpunkt und die Entscheidung des deutschen Budgetrechts zu suchen, während dabei dennoch alle Einzelstaaten im wesentlichen ihr altes Budgetrecht mit ihren alten Finanzverfassungen noch gegenwärtig innerhalb des Reichs beibehalten haben, das Deutsche Reich selbst aber sein eigenes Bundesfinanzwesen und seine Bundesfinanzverfassung für sich besitzt. So ist es gekommen, daß es für das deutsche Finanzwesen jetzt drei Formen der Finanzverfassung ihrer großen Fragen gibt, die des Deutschen Reiches, die aber der Staatsverfassung gar nicht angehört, diejenige Preußens, die sachlich aber nicht rechtlich maßgebend geworden ist, und die der Einzelverfassungen, die, höchst verschieden gestaltet, rechtlich besteht, aber wissenschaftlich nicht beachtet wird, und die jetzt erklärliche Neigung besitzt, sich den Principien des deutschen Finanzverfassungsrechts unterzuordnen. Ohne wesentlichen Einfluß blieb es daneben, daß jetzt auch diejenigen Einzelstaaten, welche bisher noch gar keine Verfassung hatten, jetzt auch eine solche empfingen, während andererseits die ältern bestehenden Verfassungen zum Theil wichtige Modificationen annahmen. Für die Geschichte der Finanzverfassung an sich sind aber diese Verfassungen der dritten Periode fast ganz ohne Bedeutung. Die sächsischen Herzogthümer, Anhalt, Schwarzburg, Lippe, Reuß, Waldeck, mit ihnen die drei Hansastädte, haben in ihren Verfassungen kaum irgendein allgemeines Interesse und stehen wesentlich auf dem Standpunkt der alten, aber jetzt verfassungsmäßigen Stände gegenüber dem Landesherrn und seinem Kammergut. Dafür aber zeigen sie uns die Richtigkeit eines Satzes, den wir hier nicht verfolgen dürfen. Ein staatliches Gebilde, das nicht groß genug ist, um die fünf Gebiete der Verwaltung zu selbständigen Ministerien auszubilden, wird stets zwar das örtliche Recht und die örtliche Ordnung eines größern oder kleinern Selbstverwaltungskörpers, aber nie die einer selbständigen Finanzverfassung in sich entwickeln können.

Digitized by Google

Preußen und Oesterreich.

In dieser Lage der Dinge, in welcher, weder theoretisch noch praktisch, die letzte Hauptfrage des ganzen Budgetrechts keineswegs erledigt war, mußte es nun für die ganze Richtung der deutschen Finanzwissenschaft entscheidend werden, daß gerade in dem preußischen Budget der Streit über das Verhältniß zwischen dem Princip des Budgetrechts an sich und der formellen Bestimmung der Verfassung über die jährliche Budgetbewilligung entstand. Das frühere Budgetrecht Preußens, das durch die Deutsche Reichsverfassung nicht geändert war, enthielt nach der Verordnung vom 3. Februar 1847 neben dem Grundsatz, daß der Haupt-Finanzetat dem vereinigten Landtage zur Information vorgelegt werden solle, zugleich in demselben §. 11 den „daß die Feststellung dieses Etats sowie die Verfügung über die Staatseinnahmen ein ausschließliches Vorrecht der Krone bleiben". Damit waren Bewilligung und Genehmigung gleichmäßig ausgeschlossen. Dieser altpreußische Grundsatz mußte sich nun dem Drucke beugen, den die Reichsverfassung von 1849 ausübte. Den Ideen der letztern entsprechend stellte die preußische Verfassung von 1850 im Artikel 99 den Satz auf, daß „alle Einnahmen und Ausgaben des Staats jedes Jahr im voraus veranschlagt und auf den Staatshaushaltsetat gebracht werden. Letzterer wird durch ein Gesetz festgestellt". Wir haben in der obigen Darstellung gezeigt, daß wenigstens Baiern, Würtemberg, Baden, Sachsen die Forterhebung der Steuern von der Budgetbewilligung abhängig gemacht und damit die eine Grundlage der ganzen Finanzverfassung festgestellt hatten. Preußen, das jetzt seine Arbeit begann an die Spitze Deutschlands zu treten, ging somit gerade in seiner neuen Finanzverfassung weit über denselben hinaus. Obwol es keineswegs gesonnen war, ein vollständiges Budgetrecht für seine neue Verfassung zu verleihen, erkannte es dennoch für den gesammten Staatshaushalt das oberste Princip derselben an, daß auch für ihn das Budget ein Gesetz sei wie ein anderes. Dabei scheint man in Preußen trotz der vorliegenden übrigen deutschen Verfassungen vor den Consequenzen dieses Princips die Augen geschlossen zu haben. Und als nun der neue Deutsche Bund wieder ins Leben trat und

Digitized by Google

Oesterreich mit seiner neuen Regierung seine alte Politik in Frankfurt fortsetzte, während es andererseits seine eigene Verfassung einfach aufhob und das Budgetrecht der absoluten Monarchie wieder einführte, da verlor auch in Preußen jener Artikel 99 auf ein ganzes Jahrzehnt hinaus ebenso sehr seine Bedeutung als die gleichen Bestimmungen in den übrigen Ländern mit ihren betreffenden Verfassungen. In dieser Zwischenzeit blieb daher die eigentliche Frage unentschieden und zum zweiten mal macht sich in Deutschland die Erscheinung geltend, daß gleichgültig gegen die Worte der Einzelverfassungen der Werth und die Verwirklichung derselben von demjenigen Organismus abhänge, der die Einheit Deutschlands bedeutete. Darum mußte die Entscheidung über die eigentliche Bedeutung jenes Artikels 99 der preußischen Verfassung von 1850 nicht von Preußen selbst, sondern von demjenigen gegeben werden, was über die neue Gestalt der deutschen Einheit entschied. Wir haben nun den Kampf zwischen Oesterreich und Preußen in diesem merkwürdigen Jahrzehnt, in dem in Deutschland so wenig geschah und doch so vieles sich vorbereitete, nicht zu verfolgen. Allein als das neue Jahrzehnt herankam, fielen die Würfel. Wie das nun gekommen, gehört nicht hierher. Allein, und das wird man trotz aller Budgetscholastik nicht verkennen, diese Entscheidung mußte zugleich die enthalten, ob das künftige Deutschland eine Verfassung haben werde oder nicht. Und als man nun unabweisbar zugestehen mußte, daß ein Deutschland ohne Verfassung gar nicht denkbar sei, da war es natürlich, daß diese Erkenntniß ihren Reflex auch auf die innere Politik jener beiden Großmächte werfen mußte. Hier nun breitet sich ein Bild aus, dessen Verständniß der Geschichte angehört. Für uns aber ist es klar, daß, was immer für eine Verfassung zur Geltung kommen möchte, die leitenden Grundsätze für das Budgetrecht in dieselbe aufgenommen werden müßten. Damit nun fängt die letzte Bewegung des Budgetrechts innerhalb Deutschlands an: nur hat sie allerdings eine wesentlich andere Gestalt in Preußen als in Oesterreich.

In Preußen theilte allerdings das ganze Volk schon damals das Bewußtsein, daß von Preußen das Schicksal der Einheit Deutschlands abhängen werde. Aber gerade wie vor einem halben Menschenalter verband sich damit zugleich die Vorstellung,

Digitized by Google

daß es dadurch auch für die Verfassungsmäßigkeit des kommenden Deutschen Reichs die Verantwortung zu tragen habe. Nach allem Vorhergegangenen bedurfte es daher eines faßbaren Beweises, daß man in Preußen mit allem Ernste zunächst die positive preußische Verfassung gegenüber der Regierung zu vertreten verstehe. Der Punkt, auf welchem sich das entscheiden mußte, war nun eben das Budgetrecht und der zweckmäßige oder unzweckmäßige, aber doch einmal formell ausgesprochene Grundsatz, daß das Budget überhaupt ein Gesetz sei. War es aber ein Gesetz, so dachte man sich, daß auch das ganze System der Einnahms- und Ausgabsgesetze eben nur vermöge der Bewilligung des Budgets gültig sein kann; von einer Unterscheidung von Staats- und Regierungsbudget und von einem Gedanken an einen Wirthschaftsplan war selbst in der Finanzwissenschaft überhaupt noch keine Rede. So kam denn der Augenblick, wo es sich entscheiden mußte, was denn in der Verfassung mit jenem Satze eigentlich gesagt sei. Die Kammer verweigerte der Regierung einfach das ganze Budget. Es war natürlich, daß jetzt das Königthum einschritt und trotz der Budgetverweigerung die Finanzverwaltung und alle ihre bisherigen Bestimmungen aufrecht hielt. Allein es war das Zeichen der Zeit, wie ganz anders diese Dinge jetzt verliefen wie in früherer Epoche. Da war kein Einschreiten des Bundes mehr, kein Gewaltact, keine Berufung auf die alten Principien; die Debatten über jenes höchste Rechtsprincip wurden in aller parlamentarischen Ordnung geführt, die Abstimmung fand in aller Regelmäßigkeit statt und die Verweigerung blieb aufrecht, ohne daß die Regierung zu irgendwelchen Maßregeln geschritten wäre. Der Conflict war da; aber er führte nicht, wie manche gehofft haben mochten, zur Auflösung der Verfassung. Deutschland, das in höchster Spannung diesem Kampf zugeschaut, mußte jetzt die Ueberzeugung gewinnen, daß auch in Preußen die einmal gegebene Verfassung auch unter den ernstesten Verhältnissen heilig gehalten wurde. Wer weiß, was wenige Jahre später geschehen sein würde, hätte damals nicht das ganze verfassungsmäßige Deutschland erkannt, daß jede Verfassung, einmal gegeben, auch von einer Macht, wie der des preußischen Königthums, nicht angegriffen werde! Wenig kennen diejenigen die damaligen Zustände und Erwägungen, welche nicht die Bedeutung jener Fragen

REESE LIBRARY OF THE UNIVERSITY OF CALIFORNIA
Digitized by Google

für das werdende Deutsche Reich zu beachten wissen! Wo die Lösung lag, haben wir gezeigt; aber eigentlich nicht um diese handelte es sich. Ob die Männer, welche das Wort laut der Verfassung mit kühnem bürgerlichen Muthe vertraten, im Geiste des eigentlichen Preußen gehandelt haben oder nicht, darüber sollen Dritte nicht reden; aber sie haben der Idee Deutschlands einen nicht hoch genug zu schätzenden Dienst erwiesen, indem sie zeigten, daß auch der am strengsten organisirte leitende Staat selbst in der ernstesten Lage nicht die Hand an seine Verfassung oder an die Vertreter derselben legte. Das war die große historische Bedeutung dieses Conflicts; doch kann es nicht unsere Aufgabe sein, dieselbe hier zu verfolgen. Allein trotz der an sich eigentlich durchaus unzweifelhaften formellen Bestimmung des Artikels 99 mußte man sich nun doch sagen, daß eben in dieser Jährlichkeit einerseits und der Souveränetät der Budgetbewilligung andererseits ein mit keinem Paragraphen zu lösender innerer Widerspruch in diesem verfassungsmäßigen Verhältniß liege. So entstand aus diesem Conflict in Preußen, was alle bisherigen deutschen Verfassungen trotz ihrer sehr positiven Bestimmuugen nicht hatten hervorbringen können. Mit der Conflictsfrage und durch dieselbe ward das Budgetrecht der Volksvertretung zum Gegenstand einer eingehenden und gründlichen *Untersuchung des Budgetrechts überhaupt*, und die Finanzwissenschaft wird es nie vergessen, daß sie erst diesem literarischen Kampfe ein rechtes Verständniß von demjenigen begründet hat, was wir das *verfassungsmäßige System* des Budgetrechts nennen, und das nunmehr als maßgebend für alle Finanzwissenschaft der Zukunft gelten darf. Der Streit, der sich seit 1862 über die einzelnen Fragen erhob, hat daher mehr als ein theoretisches Interesse. Er gehört der Geschichte und man muß ihn um so mehr kennen, als er noch keineswegs ausgetragen ist. Wie es in der Natur des Gegenstandes selbst lag, schieden sich sofort zwei Auffassungen, und im wesentlichen müssen dieselben als noch gegenwärtige gelten. Wir werden die eine die streng *staatsrechtliche*, die andere die *staatswissenschaftliche* nennen. Der Hauptvertreter der erstern ist ohne Zweifel *Rönne* in seinem „Preußischen Staatsrecht"; seine Auffassung und Darstellung des Conflicts und seine strenge Objectivität sind, gerade

Digitized by Google

weil er entschieden der ersten Richtung angehört, meisterhaft zu nennen. Es gibt wenig, was an juristischer Klarheit und historischer Genauigkeit mit dem verglichen werden kann, was Rönne über Inhalt und Gang der Verhandlungen seit 1862 gesagt hat („Staatsrecht der Preußischen Monarchie", I, §. 65). Die zweite Auffassung hat gleich von Anfang an durch Gneist ihre Richtung wie ihren Inhalt erhalten. Hier war der Punkt, wo Gneist das was er uns über England verstehen lernte auf das praktische Staatsleben anzuwenden verstand. Dabei muß man allerdings die zwei Fragen trennen, für welche Gneist entscheidend eingriff. Die erste betraf das Verhältniß der positiven Bewilligung gegenüber der Gesammtheit des Budgets. Hier fand seine Schrift über „Gesetz und Budget" zuerst den richtigen Weg, indem er nach Englands Vorbild nachwies, daß es neben dem Regierungsbudget auch für die entwickeltste parlamentarische Verfassung der Welt das gebe was wir jetzt das Staatsbudget nennen und das überhaupt gar kein Gegenstand der Jahresdebatte und Bewilligung sei, sondern als feststehendes Budget einfach zur Kenntniß genommen werde. Die zweite Frage war die, ob das Organisationsrecht der Staatsgewalt von der Bewilligung der durch eine Organisation nothwendig gewordenen Ausgaben abhänge. Hier hat er zwar nichts definitiv entschieden, aber wenigstens diesem wichtigen Punkte, den wir eben dargelegt, seine Selbständigkeit gegeben. Neben ihm hat H. Schulze in seinem „Preußischen Staatsrecht", II, §. 198 fg., das wesentliche Verdienst, die ganze Budgetfrage nunmehr von diesem staatswirthschaftlichen auf das positiv staatsrechtliche Gebiet übertragen und den Standpunkt Gneist's zu einem Theile des eigentlichen Staatsrechts gemacht zu haben, wobei er zugleich die Geschichte des Finanzrechts der preußischen Monarchie in seiner geschmackvollen Weise mit seiner ganzen Auffassung verband. Allein bei alledem war der Streit selbst nicht erledigt. So entstand eine dritte Richtung, welche die Lösung dadurch versuchte, daß sie den Begriff des Gesetzes selber so zu modelliren strebte, daß das Gesetz noch eines Befehles bedürfe, wobei nur Eins vergessen ward. Diese Auffassung, deren Schlußpunkt der absolute Gehorsam ist, ist die von Laband. Die zuletzt alles entscheidende Frage, ob wenn ich innerhalb des geltend gewordenen Staatswillens den

Digitized by Google

Befehl vom Gesetze — den Willen von seinem Inhalt trenne, nicht auch ein Gegensatz beider möglich sei, und ob dann der reine Wille auch ohne alles Gesetz gültig sein müsse, ist von dieser Ansicht nicht untersucht, ebenso wenig als die organischen Begriffe von Sanction oder Publication. Es ist hier nicht der Ort, auf die Verwirrung über Gesetz und Verordnung einzugehen, die aus derselben entspringt. Gewiß ist nur, daß mit diesem ganzen Streit das Wesen des eigentlichen Budgetrechts auch für das Staatsrecht jetzt ein immanenter Theil geworden ist, und daß damit uns in Deutschland dasjenige selbständig zum Bewußtsein gekommen ist, was wir die verfassungsbildende Kraft der Staatswirthschaft nennen müssen. Und ebenso gewiß ist es, daß nach der ganzen Natur der deutschen Entwickelung, wie wir sie oben charakterisirt haben, diese verfassungsbildende Kraft, bis 1870 auf die einzelnen Staatsverfassungen beschränkt, seit der Errichtung des Deutschen Kaiserthums auf die große Frage nach dem Reichsbudget und seiner Kraft übertragen ward, wobei man nur nicht mit Laband, dem vor allen dieser Gedanke angehört, vergessen muß, daß das Deutsche Reich zwar ein Bundesfinanzwesen, aber kein Staatsfinanzwesen enthält. Doch gehört die Untersuchung dieser Frage einem andern Orte.

So hatte die große gemeinsame Entwickelung Deutschlands in der Epoche, in welcher der Kampf zwischen Preußen und Oesterreich herannahte, die eigentlich preußische Verfassung von 1850 zu einem neuen Leben erweckt. Eine analoge, freilich anders gestaltete Erscheinung tritt uns in Oesterreich entgegen. Hier war die Verfassung von 1849 mit ihrem Budgetrecht überhaupt nicht ins Volk gedrungen, und die Regierung hatte ihre tiefliegenden Gründe, jede Verfassung als ein mit der Zeit höchst ernstes Bedenken gegen die alte Einheit des Reiches anzusehen. Als es sich nun aber mit dem Beginn der sechziger Jahre um das gesammte Verhältniß zu Deutschland handelte, da ließ es sich auch in Oesterreich nicht mehr wegleugnen, daß die Stellung des letztern in Deutschland ohne alle Verfassung geradezu undenkbar sei. Aus diesen Erwägungen gingen nun mit dem Jahre 1860 die ersten Bestrebungen hervor, Oesterreich eine Verfassung wiederzugeben. Der erste Schritt dazu war das October-

Digitized by Google

Diplom von 1860, der zweite das Februar-Patent vom 26. Februar 1861, bis mit 1867 die wirkliche Verfassung, und mit ihr dann auch die Scheidung in das eigentliche Oesterreich und Ungarn eintrat, welches letztere seine eigene Verfassung empfing, sodaß der Gesammtausdruck „Oesterreich-Ungarn" von da an auch für das Finanzwesen drei streng geschiedene Kategorien enthält, die erste, welche als das Finanzwesen der Gesammtmonarchie dem Bundesfinanzwesen angehört und ein eigenartig gestaltetes Corollar des deutschen Reichsfinanzwesens bildet, die zweite das Staatsfinanzwesen Oesterreichs (Cisleithaniens, oder officiell: der im Reichsrathe vertretenen Königreiche und Länder), die dritte dasjenige Ungarns, wobei es zweifelhaft bleibt, in welche dieser Kategorien das Finanzwesen Bosniens zu setzen sei. Nachdem man aber in Oesterreich die Anklänge an ein verfassungsmäßiges Leben seit 1849 ziemlich verloren hatte, darf man sich nicht wundern, daß namentlich die ersten Schritte von 1860 und 1861 ziemlich unfertig ausfielen, und Oesterreich den deutschen Staaten gegenüber als ein ganz verfassungsloses Reich erschien, was dann in dem Kampfe von 1866 ein keineswegs geringes Gewicht in die Wagschale der Dinge warf. Wir verfolgen nun das hier nicht; aber es war natürlich, daß jene, wir möchten sagen, grundsätzliche Unklarheit über Wesen und Inhalt der Verfassung seit 1860 nun auch sich in den so entscheidenden Bestimmungen in unserm Gebiet, dem Budgetrecht der Volksvertretungen, abspiegelte. Hier ist in der That weder 1860, noch 1861, noch 1867 von irgendeinem klaren, den verfassungsmäßigen Bestimmungen der deutschen Staaten, geschweige denn Preußens, entsprechenden Budgetrecht die Rede, ja es scheint fast, als habe man versucht, den Wortlaut der betreffenden Gesetze hier so unklar zu machen, als der Gegenstand es überhaupt nur zuließ. In der That sieht man erst in der speciellen Beziehung zum Budgetrecht, wie wenig man geben wollte und wie viel doch zuletzt gegeben werden mußte. Alle jene verschiedenen Verfassungen nämlich scheinen sich zwei Aufgaben gestellt zu haben. Die erste war die, das Verhältniß der selbständigen Theile Oesterreichs zu dem Gesammtstaate, ausgedrückt in dem Verhältniß des Reichsrathes zu den Landtagen und der Autonomie der verschiedenen „Königreiche und Länder", in irgendeine Formel zu

Digitized by Google

bringen, und dann, um das möglich zu machen, die Competenz beider verfassungmäßigen Factoren formell und punktweise einander gegenüber abzugrenzen. Das October-Diplom wollte dabei den Grundsatz feststellen, daß alles, was nicht ausdrücklich dem Reichsrath überwiesen sei „in und mit den Landtagen" — und zwar im Sinne „ihrer frühern Verfassungen" — die beiläufig gesagt nicht aufgeführt werden, weil es in ihnen keinen Punkt gab, der nicht absolut streitig gewesen wäre — „erledigt werden" sollte. Da sich damit eigentlich gar keine klare Vorstellung verbinden ließ, so wollte das Februar-Patent von 1861 umgekehrt, daß der neue Reichsrath grundsätzlich für alles competent sein solle, was sich „auf Rechte, Pflichten und Interessen beziehe, die allen Königreichen und Ländern gemeinsam sind". Da wiederum auch hier eine objective Grenze unmöglich war, so absolut nothwendig sie erscheinen mußte, so mußte endlich die Verfassung von 1867 den ausführlichen Versuch machen, in ihrem §. 11 die beiderseitigen Competenzen beider Factoren zu bestimmen. Der allgemeinste Grundsatz alles Budgetrechts in Europa, daß keine Steuern und Ausgaben ohne Zustimmung der Vertretungen von der Regierung angeordnet werden dürfen, ist nun in allen diesen Verfassungsurkunden so umschrieben, daß es sehr schwer ist, darüber zu einem juristisch klaren Bilde zu gelangen. Während das Diplom von 1860, alle Gesetzgebung überhaupt nur unter der „Mitwirkung" der „Landtage, beziehungsweise des Reichsrathes" ausgeübt wissen will, zu welcher undefinirbaren „Mitwirkung" dann speciell „Zölle und Handelssachen, dann Post-, Telegraphen- und Eisenbahnwesen" gerechnet werden, sollen Einführungen neuer Steuern und Erhöhung der alten und die „Aufnahme neuer Anlehen" gleichfalls dieser „Mitwirkung" anheimfallen, während andererseits wunderlicherweise „die Convertirung der Staatsschulden" und die Veräußerung von Staatsgütern „nur mit Zustimmung des Reichsraths", die „Prüfung und Feststellung (?)" der Staatsvoranschläge und der Staatsrechnungsabschlüsse wieder nur unter jener „Mitwirkung" stehen. Es ist wol schwer möglich, unklarer zu sein. Das Februar-Patent von 1861, auch wol die Februar-Verfassung genannt, machte die Sache womöglich noch unsicherer, da dasselbe plötzlich den Begriff der „Reichsfinanzen" mit dem „Staatshaushalt"

Digitized by Google

identificirte, zugleich aber schon die Scheidung von Ungarn in Aussicht stellte, und dabei statt der Mitwirkung von einem „Wirkungskreise" des gesammten Reichsrathes sprach, ohne denselben irgend juristisch zu definiren. Und als nun 1867 die eigentliche Verfassung für Oesterreich zum Leben gelangte und im §. 11 die Competenzen der Reichsverfassungen genauer aufzuzählen versuchte, da blieb man bei diesem „Wirkungskreise" stehen, machte aber den Begriff desselben vollends unverständlich, indem man für das Inhaltsverzeichniß des §. 11 lauter verschiedene Ausdrücke wählte, indem in diesem „Wirkungskreis" bald blos die „Prüfung und Genehmigung der Handelsverträge", oder „alle Angelegenheiten, die sich auf die Ordnung und Dauer der Militärpflicht beziehen" aufgezählt werden, bald auch die „Gesetzgebung" selbst zum Gegenstand der Mitwirkung der gesetzgebenden Gewalt gemacht wird, wie bei „Credit-, Bank-, Privilegiums- und Gewerbegesetzgebung" u. a. m.; bald auch blos von „Regelung" gesprochen wird, wie bei Geld-, Münz- und Zettelbankwesen, bald endlich jene Mitwirkung zur „Feststellung" wird, und diese Vorstellung von einer solchen „Feststellung der Voranschläge des Staatshaushalts, insbesondere die jährliche Bewilligung der Steuern, Abgaben und Gefälle" neben „der Prüfung der Staatsrechnungsbeschlüsse" und dann ohne weitere Erklärung die „Ertheilung des Absolutoriums" und die Aufnahme neuer Anlehen „Convertirung der Schulden, Veräußerungen der Regalien" und „überhaupt alle Finanzangelegenheiten, welche den im Reichsrathe vertretenen Königreichen und Ländern gemeinsam sind", als Wirkungskreis betrachtet wird. Es wird wol unmöglich bleiben, aus diesen Dingen juristische Begriffe zu bilden. Das eigentlich Bedeutende aber in diesem Wust von formellen Unklarheiten bestand darin, daß das richtige Gefühl sie alle zusammen einfach auf die Seite schob, und aus ihnen gemeinsam das nicht gesetzlich, sondern durch das parlamentarische Leben als selbstverständlich geltende heutige Budgetrecht des Reichstags machte, das nunmehr in allem Wesentlichen die deutschen Kategorien des Budgetrechts in sich verarbeitete. So haben hier die Dinge vollendet, was die formale Gesetzgebung halb widerwillig begonnen hat; wieder einmal ward die Natur der Staatswirthschaft zur Grundlage für die

Digitized by Google

Bildung des verfassungsmäßigen Finanzrechts, und das Budgetwesen Oesterreichs darf sagen, daß es jetzt in Princip und Form sich an die Seite des höchst entwickelten Budgetrechts Europas stellen darf. Nur Eins steht dabei fest; auch dieses österreichische Budgetrecht hat noch den Begriff und die Fragen des Conflicts auf keinem Punkte, weder rechtlich noch thatsächlich berührt. Mögen ihm beide erspart werden!

Andere Staaten. Belgien, Holland, Italien, Dänemark, Schweiz.

Mit diesen Grundformen des Budgetrechts, der englischen, französischen und deutschen glauben wir nun die wesentliche Gestalt desselben erschöpft zu haben. Zur Vervollständigung des Bildes wollen wir jedoch einen Blick auf die andern Staaten Europas werfen.

Man wird dabei mit Recht bei Belgien beginnen, dessen Verfassung vom 7. Februar 1831 fast unmittelbar aus der französischen Julirevolution hervorging. Sie ist die erste systematische Verfassung der romanischen Nationen. Ihr allgemeiner Standpunkt ist der des französischen Princips, die Herrschaft der gesetzgebenden Gewalt der Volksvertretung; es ist bemerkenswerth daß es, wir meinen, die erste Verfassung ist, welche den Begriff der Initiative enthält, und dieselbe jedem „der drei Zweige der gesetzgebenden Gewalt" zuspricht (§. 27); sie bildet, wie in den deutschen Finanzen ein eigenes Kapitel (Titel IV, Des Finances). Das Budgetrecht in demselben ist das einfachste der ganzen damaligen Auffassung. Jede Einnahme über ein impôt au profit de l'État — also auch über Regalien und Gebühren — kann nur durch ein Gesetz hergestellt (établi) werden. Dabei zeichnet sich die belgische Verfassung dadurch aus, daß sie zuerst in ganz Europa die Selbstbesteuerung der Selbstverwaltungskörper (des conseil provincial und communal) in die Staatsverfassung aufnimmt (§. 110). Alle Einnahmen des Staats werden nur für ein Jahr bewilligt (§. 111). Alle Einnahmen und Ausgaben des Staats müssen im jährlich votirten Budget aufgeführt werden. Von weitern Grundsätzen und Fragen, namentlich von Virements, Staatsschulden, Ministerialbudgets, Ausgaben und

Digitized by Google

Conflict ist überhaupt keine Rede. Man dachte eben daß alles erledigt sei mit der einfachen Anerkennung der jährlichen Budgetbewilligung. Bei weitem klarer ist die Verfassung von Holland, die freilich erst am 11. October 1848 zu Stande kam. Kapitel VII handelt von den Finanzen. Dasselbe begnügt sich mit dem einfachen Satz, daß keine öffentliche Auflage ohne ein Gesetz eingeführt werden kann, zeichnet sich aber dadurch aus, daß hier, wol einzig in Europa, das Geldwesen als Gegenstand der Finanzen in die Verfassung aufgenommen ist (§. 174). Specieller ist dann die Section VI („Du budget"), das Kapitel III „Des États généraux". Danach sollen jährlich „les projets des lois générales du budget", worunter eben der systemisirte Staatsvoranschlag zu verstehen ist, „durch den König" dem Unterhause zuerst vorgelegt werden, wie in ganz Europa; „jeder Abschnitt" (chaque chapitre, also Ministerialbudget oder Etat) wird in der Form eines Specialgesetzes — en forme d'un ou de plusieurs projets de loi — vorgelegt. „Das Gesetz" — (welches?) — kann virements erlauben. Daneben soll der oberste Rechnungshof (§. 176) die Staatsabrechnung den beiden Häusern vorlegen, und dieser „compte est arreté par la loi" (Absolutorium?) §. 122. Danach ist in Holland nicht blos das ganze Budget, sondern sogar jedes einzelne Kapitel desselben unzweifelhaft ein Gesetz. Allein die Frage der Steuerverweigerung und damit des Conflicts ist hier gerade so wenig berührt als in Frankreich oder Belgien; dagegen ist das Recht der Selbstverwaltungskörper noch weiter entwickelt als in dem letztern Staate (Kapitel IV). Wir müssen das dem Finanzwesen der Selbstverwaltung überweisen. Von besonderm Interesse ist dabei Italien. Für das ganze verfassungsmäßige Leben Italiens muß man die drei großen Epochen desselben unterscheiden, von denen die beiden ersten zwar die Gleichartigkeit der Verfassungen der einzelnen Staaten, aber erst die letzte die Einheit des Reichs enthält. Die erste Epoche umfaßt die Jahre von 1797—1807; es ist die französische. Die zweite kann man wol mit Recht die deutsche nennen. Sie enthält eine Abart der ständischen Verfassungen für den Kirchenstaat (1816), Lombardo-Venetien (1815), Neapel (1820). Die dritte erst ist die italienische; sie beginnt 1848 mit einer Reihe von Einzelverfassungen der Constitution

Digitized by Google

des Königreichs Sardinien (4. März 1848), der päpstlichen Constitution von Rom (14. März 1848), Sicilien (10. Juli 1848) und der Erklärung der römischen Republik (9. Februar 1849). Auf diesen Grundlagen entsteht nun der Proceß, welcher die Einheit des verfassungsmäßigen Königreichs Italien dadurch schafft, daß die Verfassung von Sardinien von 1848 nach und nach alle einzelnen Verfassungen beseitigt, und damit zum Grundgesetze von Italien als Statuto fondamentale wird, was im Jahre 1878 dann formell anerkannt wurde (Staatsr. Beschluß vom 2. März 1878). Dadurch wird es erklärlich, daß gerade wie in Deutschland die Hauptsache, die Einheit des Reichs, die Gesetzgebung hinderte auf die einzelnen Gebiete der Verfassung genauer einzugehen. Der Budgetstandpunkt ist daher ebenso einfach, als er eigentlich unaufgelöst ist. Er beschränkt sich auf die kurzen Artikel 30 und 31. Nach dem ersten kann keine Steuer ohne „Bewilligung der Kammern und königliche Sanction" auferlegt werden; nach dem zweiten ist „jede Verpflichtung des Staats gegen seine Gläubiger unverletzlich". Wie nun, wenn die Kammern vermöge des Artikels 30 die Steuern verweigern, welche nothwendig sind, um die Verpflichtungen des Staats nach Artikel 31 als unverletzliche erfüllen zu können? Der Conflict ist somit auch hier umgangen. Die schrittweise Entwickelung des italienischen Staats macht dabei erklärlich, daß alle grundgesetzlichen Dispositionen über Staatsvoranschlag, Ministerialbudgets und Virements gänzlich fehlen; auch Italien hat diese Fragen der natürlichen Entwickelung des verfassungsmäßigen Lebens überlassen, und im Namen seines Staatscredits gerade wie Frankreich selbst die Berührung der Steuerverweigerung grundsätzlich vermieden. Bestimmter, wenn auch gleichfalls unfertig ist Dänemark mit seinem Grundgesetz von 1849, das mit dem 28. Juli 1866 neu redigirt ward. „Bevor das Finanzgesetz (Budget) angenommen ist, dürfen die Steuern nicht erhoben werden. Keine Ausgabe darf gemacht werden, welche nicht ihre Begründung (Hjemmel) in dem Finanzgesetz oder in den Nachtragsbewilligungen findet" (Artikel 49). Was heißt Begründung, und was geschieht, wenn der Nachtragscredit nicht bewilligt wird? Dagegen gehört das dänische Grundgesetz zu denjenigen, welche die oberste Rechnungscontrole direct unter

Digitized by Google

die Vertretung stellt (Art. 50, s. unten). Von besonderm Interesse ist es dabei, daß die Schweiz mit ihrer Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 überhaupt von einem eigentlichen Budgetrecht gar nicht spricht. Selbst J. Dubs hat uns in seinem geschmackvollen „Oeffentlichen Recht der schweizerischen Eidgenossenschaft" (2. Aufl., 1878, II, 215) über das eigentliche Budgetrecht nur die bekannten Artikel 36 und 42, die sehr unvollständig sind, aufführen können. In den Cantonalverfassungen handelt es sich überhaupt nur von einem örtlichen Rechnungswesen. Der Mangel einer selbständigen Regierung hier wie in den deutschen Hansastädten läßt ein eigentliches Budgetrecht nicht entstehen, obgleich wir hier sowohl als dort eine vollständige Oeffentlichkeit und die strengste jährliche Rechnungsablage finden. Alle diese Verfassungen sind, da sie eigentlich nur Ein Organ, die Bürgerschaft, besitzen, überhaupt keine Constitutionen, sondern wesentlich Verwaltungsgesetze in finanziellen wie in andern Dingen. Doch davon an einem andern Orte.

C. Die Sanction und das Budget als Gesetz.

Wenn somit der Staatsvoranschlag der Regierung durch die gesetzgebenden Körper der Volksvertretung zum Beschlusse erhoben ist, so tritt jetzt das dritte Element aller Verfassung, das Staatsoberhaupt hinzu und erhebt den Willen der gesetzgebenden Körper durch seine Sanction zum Gesetz. Damit wird das Budget jetzt das Staatswirthschaftsgesetz.

So einfach dieser Satz nun auch scheinen mag, so ist er es dennoch weder der Form noch der Sache nach.

Nach dem monarchischen Princip ist die Zustimmung des Staatsoberhauptes die Bedingung für das Dasein des Gesetzes überhaupt, da diese Sanction den allgemeinen Willen erst zum persönlichen des Staats macht, indem der letztere alle Gegensätze, die in dem erstern liegen, in seiner Einheit des individuellen Willens aufhebt. Nach dem republikanischen Princip dagegen liegt dieses Moment des höchsten Willens in der einfachen Majorität. Nach dem ersten unterordnet sich in dem Proceß, der als Gesetzgebung den allgemeinen Willen bildet, der Wille aller

Digitized by Google

der Einheit; nach dem zweiten muß sich ein Theil dem andern Theile unterwerfen. Die Folge davon ist, daß es in der Republik keine Sanction durch das Staatsoberhaupt für das Budget gibt, sondern daß der Beschluß durch die Abstimmung selbst ein Gesetz ist, und das Staatsoberhaupt dasselbe nur zu publiciren hat, während in der Monarchie die persönliche Zustimmung des Monarchen nöthig ist, damit der Beschluß ein Gesetz werde.

Der Sache nach tritt dadurch in der Monarchie die erste Frage auf, was denn der Monarch zu sanctioniren habe, und dann die zweite, ob er zu sanctioniren verfassungsmäßig verbunden sei.

Die erste dieser Fragen beantwortet sich dahin, daß das monarchische Staatsoberhaupt nur das Budget der gesetzgebenden Gewalt und nicht die Anerkennung des Budgets der Verordnungsgewalt, also nur die Bewilligungen und nicht die Genehmigungen zu sanctioniren und damit zum Gesetze zu erheben hat und zwar deshalb, weil er selbst das Haupt der Verordnungsgewalt ist, von dem die zu genehmigenden Acte der Regierung ausgehen. Nur bei der Contrahirung von festen Staatsschulden kann unter Umständen hiervon eine Ausnahme gemacht werden, da dieselben eben der Bewilligung der Vertretung unterliegen.

Die Beantwortung der zweiten Frage beruht darauf, daß jedes Budget von der Regierung unter Zustimmung des Staatsoberhauptes vorgelegt wird, also die Sanction selbst voraussetzt, wenn dasselbe unverändert angenommen wird. Ist das nicht der Fall, so kann nach dem monarchischen Princip das Recht des Staatsoberhauptes nicht bezweifelt werden, dem Beschlusse der Vertretung nach seinem Ermessen die Sanction zu geben oder zu verweigern, wie bei jedem andern Beschlusse der letztern. Wäre dem nicht so, so würde man zu der Consequenz kommen, daß der Monarch gleichfalls verpflichtet wäre, auch die etwaige Steuerverweigerung zu sanctioniren und dadurch zum Gesetz zu erheben. Dagegen muß allerdings als Grundsatz gelten, daß die Verweigerung der Sanction nur in der Form einer Zurückweisung an die Volksvertretung geschehen kann. So lange, bis dann die Sanction erfolgt, tritt das Verhältniß ein, welches sich aus dem Unterschiede zwischen Gesetzgebungs- und Verordnungsbudget ergibt. Der Monarch kann zwar als Haupt

Digitized by Google

der Verordnungsgewalt diejenigen Ausgaben anordnen, welche das Staatswesen fordert, aber er hat nicht das Recht, vermöge dieser Gewalt neue Einnahmen und Auflagen auszuschreiben. Mit dem ersten Princip erhält der Monarch den Staat, mit dem zweiten wird er die Verfassung erhalten.

Zweites Hauptstück.

Die vollziehende Gewalt im Finanzwesen. Das Finanzministerium.

Neben der Gesetzgebung über das Finanzwesen steht nun auch in ihm wie in jedem andern Gebiete der Verfassung die vollziehende Gewalt, welche den Inhalt der Gesetzgebung verwirklicht. Man nennt dieselbe auch die executive Gewalt des Budgets, oder die Finanzgewalt im allgemeinen, oder auch seit unserm Jahrhundert in der verfassungsmäßigen Staatswirthschaft das Finanzministerium.

Während nun die Finanzgesetzgebung Ordnung, Gestalt und Recht aus dem Wesen der Verfassung empfängt, wird diese vollziehende Gewalt, indem sie den wirklichen Verhältnissen des staatswirthschaftlichen Lebens gegenübertreten muß, in den Elementen ihrer Gestalt und Aufgabe durch die Natur der letztern bestimmt, wie jeder andere Theil der vollziehenden Gewalt. Auch für sie erscheinen daher die beiden großen Kategorien, auf denen diese Gewalt in all ihren Formen zugleich beruht. Sie muß, um das Gesetz zu verwirklichen, zuerst ein großer einheitlicher Organismus sein, und dann muß sie, als Theil der Regierung, durch ihren vorwaltenden Willen das Gesetz da ersetzen, wohin seine Bestimmungen nicht reichen können oder nicht gereicht haben. Als einheitlicher Organismus erscheint jene Vollzugsgewalt im Finanzministerium; als selbstthätiger Wille in seiner Verordnungs- oder Finanzgewalt.

Digitized by Google

I. Die Organisation.

Das was wir jetzt das Finanzministerium nennen, ist wie jedes Ministerium das Product einer tausendjährigen Geschichte oder Arbeit des Staatslebens. Ganz ohne Zweifel hat jeder Staat und jede Zeit, wie sie eine Staatswirthschaft haben, auch gewisse Organe, welche jenen Theil derselben verwalten, den wir die Finanzen nennen. Allein das „Ministerium" ist auch hier erst das Product der Verfassung, und gehört damit erst unserm Jahrhundert. Der Proceß durch den dies im Laufe der Jahrhunderte entsteht, ist unendlich mannichfach gestaltet. Es ist eine eigene Aufgabe, dieselbe in der Geschichte der Alten Welt zu verfolgen; von seiner Entwickelung in der germanischen Zeit wissen wir nicht gar viel; aber die Elemente stehen fest.

Wir haben schon oben versucht, denselben in seinen Grundzügen zu charakterisiren. In ihm hat nun das, was wir die vollziehende Gewalt der Finanzen nennen, wieder seine Stelle.

Sie werden zunächst von dem natürlichen Gesetz beherrscht, daß jede Einnahme der öffentlichen, anfänglich nur königlichen Wirthschaft ihr eigenes, und naturgemäß ihr örtliches Organ hat. Solange das Königthum noch vorherrschend auf die Domänen angewiesen ist, sind diese Organe wie ihre Einnahmen, Organe und Einnahmen der königlichen Ortsverwalter, Vögte, Amtleute, die mit der Verwaltung der Einnahmen auch diejenige der Besitzungen haben, aus denen sie entspringen, also vorwiegend der Grundherrschaften und daneben der entstehenden Regalien; sie sind Richter, Polizeigewalt, zum Theil Hauptleute, und stets die finanziellen Vertreter des Landesherrn in Einer Person. Doch steht schon über ihnen als gemeinsamer Mittelpunkt die königliche Buchhaltung in der Kammer, Camera Principis; die beiden großen Elemente, Ministerium und Behörde, sind damit angedeutet, wenn auch unklar und rechtlich noch ganz unfertig; es ist das alles nur noch eine höchst gestaltlose Buchhaltung über die landesherrlichen Einnahmen. Von einem Rechte dieser Organe, von einer Aufnahme in den Staats- oder Geheimen Rath, von einer Theilnahme an den großen Fragen der Politik, der Verfassung, der Verwaltung oder gar der Volkswirthschaft ist noch gar keine Rede. Sie haben noch nichts zu thun, als

Digitized by Google

zu verrechnen, was da ist; sie haben nur die Pflichten, aber auch nur noch die Verantwortlichkeit einer Buchhaltung.

Ihre Staatsrechnung ist ein vergrößertes Polyptychon, und es galt schon viel, wenn es nur da war.

Wir haben als das charakteristische Element der einen Epoche, welche damals in der gesammten Staatswirthschaft eintritt, die Verbindung der bisher selbständigen königlichen Wirthschaft, des Dominium, mit den im Steuerwesen auftretenden Leistungen der Volkswirthschaft an die landesherrlichen Kassen, und damit den Beginn der Einheit in der Staatswirthschaft bezeichnet. Mit ihr ändert sich dann auch die ganze Stellung des alten, rein cameralen Rechnungsorgans. Es wird als Träger jener Einheit zugleich ein mächtiges Organ der beginnenden Staatsidee; denn auf ihm beruht von jetzt an mit den stehenden Heeren, dem wachsenden Beamtenthum und dem Schuldenwesen das beginnende Bewußtsein über die Gesetze und den Werth der Volkswirthschaftspflege. Die Ergebnisse der Finanzverwaltung werden zu einem mächtigen Factor der Politik; die Organe der Finanzverwaltung gewinnen daher ihrerseits das Recht, in den wichtigen Staatsangelegenheiten gehört zu werden. Namentlich seitdem das Mercantilsystem den Werth und die Macht des Geldes kennen gelehrt hat, wird die Beschaffung des Geldes selbst eine Staatsangelegenheit. So verlangt daher jetzt die beginnende Staatswirthschaft eine neue Organisation, und zwar eine solche, welche die alten Buchhaltungen nicht gerade beseitigt, sondern vielmehr an die Spitze derselben tritt. Sie beginnt den Gedanken zu vertreten, daß die Verwaltung der Einnahmen des Staats im Grunde auch mit den Quellen dieser Einnahmen, dem Volkswohlstande, zu thun haben müsse; die ersten Elemente der Volkswirthschaftspflege verschmelzen sich mit der Finanzverwaltung; Colbert macht aus der Finanzverwaltung zuerst einen organischen Theil der Staatsverwaltung und basirt sie selber auf einen kaufmännisch berechneten Organismus; die Wichtigkeit des centralen Organs der Einnahmen steigt mit der Noth des Deficits in den meisten Staaten, und mit der Verschwendung der Höfe in allen; zugleich tritt durch die vortreffliche Finanzverwaltung in Preußen, welche allein den Siebenjährigen Krieg möglich machte, die Hochachtung vor der guten Organisation

Digitized by Google

des gesammten Finanzwesens, welches in der Literatur Frankreichs bereits im 16. Jahrhundert durch Fromenteau, in der deutschen Literatur namentlich durch Seckendorf und Schröter mit dem 17. Jahrhundert seine theoretischen Elemente empfangen hat. Der Fortschritt, den wir hier finden, ist ein hochbedeutender; allein dennoch ist die ganze Gestalt der Dinge noch sehr wesentlich von der des 19. Jahrhunderts verschieden.

Denn das Finanzwesen des 18. Jahrhunderts ist mit seiner Einheit im Ganzen und seiner Ausdehnung im Einzelnen doch nur die absolute Monarchie, die aber auf allen Punkten die Formen der ständischen Gesellschaft beibehält. Jene Einheit dieser Epoche ist daher noch durchaus keine organische, sondern besteht nur in der Unterwerfung unter den persönlichen Willen des Königs; die formale Entwickelung des Finanzorganismus hat noch fast allenthalben ihre Grenze und damit auch ihre Namen und Formen von den alten ständischen Körperschaften und Privilegien; und die gesammte Vollziehung des bestehenden Finanzrechts ist nur noch ein königlicher Dienst. Dadurch herrscht in dem praktischen Finanzorganismus der absoluten Monarchie theils die historische, theils die administrative Zufälligkeit, und wie es sich daraus von selbst ergibt, ist dieselbe in jedem Lande so eigenthümlich und von andern verschieden, daß man kaum noch die Gemeinschaft der europäischen Grundlagen in diesem Finanzwesen wiedererkennt. Das ist auch der Grund, weshalb wir keine allgemeine Geschichte dieses ganzen Gebietes besitzen, und, da schließlich jeder Theil auch hier seinen Werth erst durch das Ganze empfängt, zugleich jeder Landesgeschichte der Finanzorganisation entbehren. Wol treten uns einzelne klare Punkte entgegen; allein der Zusammenhang fehlt. Unsere Aufgabe läßt uns nicht dabei verweilen. Das worauf es uns ankommt, ist dasjenige was sich hier im 19. Jahrhundert herausbildet.

Das nun läßt sich im allgemeinen mit wenig Worten charakterisiren. Das Finanzwesen, bis dahin nichts als ein Theil der königlichen Verwaltung, wird jetzt ein organisches Glied der Staatsverfassung. Es ist jetzt die vollziehende Gewalt für die staatswirthschaftliche Gesetzgebung; es hat die Gesetze zu befolgen, daneben aber gleichzeitig seine Verordnungsgewalt auszuüben, und damit tritt für dasselbe das Princip der verfassungs-

Digitized by Google

mäßigen Verantwortlichkeit nicht mehr gegenüber dem persönlichen Willen des Monarchen, sondern gegenüber dem Gesetze des Landes ein. Wie das nun geschehen ist und was es enthält, haben wir oben charakterisirt. Das nun aber ist es zugleich, was jetzt über den Organismus und über die Sanction der neuen, verfassungsmäßigen Finanzgewalt entscheidet, und das Finanzministerium geschaffen hat.

Denn sowie jene Principien der Verfassung eintreten, kann das Finanzministerium nicht mehr wie ein früheres königliches Amt nach dem jeweiligen Ermessen des Souveräns eingerichtet werden. Von da an muß dasselbe nothwendig diejenigen Formen seiner Organisation und diejenigen Rechte seiner Function annehmen, welche einerseits durch die Einheit und andererseits durch die Verantwortlichkeit innerhalb der Verfassung gefordert werden. Und so groß ist die Gewalt der Dinge, daß sich das mit dem Eintreten der Verfassung allenthalben fast von selbst vollzieht, ohne daß in irgendeiner Verfassung über Ordnung und Recht desselben etwas vorgeschrieben wäre. Das ganze Finanzministerium ist, man kann sagen, fast plötzlich da, und seine Functionen sind so selbstverständlich, daß selbst die Wissenschaft sie erst zu beachten anfängt, wo sie mit der Legislative in Gegensatz kommen. Und da nun Wesen und Begriff der Verfassung in allen europäischen Staaten gleichartig sind, so hat sich fast ohne Zuthun der Organisationsgewalt eine so durchgreifende Gleichmäßigkeit in der Gestalt des Finanzministeriums herausgebildet, daß man mit gutem Recht von den allgemeinen Grundzügen derselben als von den Elementen der europäischen Ordnung des Finanzministeriums reden kann, die allenthalben einerseits auf den Forderungen der Verfassung, und andererseits auf den Verhältnissen der eigentlichen Finanzverwaltung beruhen.

Stehen nun die, durch diese beiden gleichmäßig in allen Ländern wirkenden Factoren gegebenen Hauptkategorien der Organisation der vollziehenden Gewalt im Finanzwesen fest, so ist es damit leicht, die Besonderheiten, welche in den einzelnen Staaten vorhanden sind, in dieselben hineinzufügen, und damit das Bild der nationalen Gestaltung dieses Stückes des europäischen Lebens vollständig herzustellen.

Zu dem Ende muß man den Organismus der Vollzugsge-

Digitized by Google

walt oder des Finanzministeriums von der Verordnungsgewalt desselben scheiden, dabei aber allerdings auf jedem Punkte den Verfassungsorganismus fest im Auge behalten.

Es wird sich wol als richtig erweisen, daß wir im Unterschiede von den frühern Bearbeitungen die Organisation von der Verordnungsgewalt strenge scheiden. In der That ist der leitende Gedanke, einmal die ganze Finanzwissenschaft auf die beiden großen Gebiete der Finanzverfassung und der Finanzverwaltung zu basiren, erst dadurch recht durchzuführen. Auch dabei aber müssen wir das Einzelne dem einzelnen Staatsrecht überlassen.

Finanzministerium und Verwaltungsministerien.

Das Finanzministerium im weitern Sinne enthält die Gesammtheit der staatlichen Organe oder Aemter, durch welche der Staat die aus verschiedenen Quellen entspringenden, in verschiedener Form und aus den verschiedenen Theilen des Staats zusammenfließenden Einnahmen der Staatswirthschaft zu einer großen Einheit sammelt und sie als eine Gesammtmasse der Staatsverwaltung zur Verfügung stellt.

In der That aber ist eine solche Verwendung nicht denkbar, ohne daß sie mit einer selbständigen Verfügung über die betreffende Summe verbunden wäre. Und daraus ergibt sich das, was uns eigentlich erst das vollständige Bild von dem Finanzwesen zu geben vermag. Die große Geldbewegung im Staate, welche als Finanzwirthschaft sich nach den Einnahms-, Ausgabs- und Budgetgesetzen vollzieht, spaltet sich gleichsam in zwei Theile: denjenigen, der nichts als die Geldbewegung als solche enthält, und denjenigen, der das Geld wirklich verwendet, indem er die Leistungen für den Staat mit dem Gelde bezahlt, das ihm vermöge der erstern zufließt. Wenn man daher die Staatswirthschaft als dasjenige betrachtet das beides zugleich umfaßt, so scheiden sich in diesem Sinne zwei große Organismen und wirthschaftliche Thätigkeiten. Die eine, welche es nur mit der Bewegung und Ordnung des Geldwesens der Staatswirthschaft zu thun hat, die zweite, welche das Geld des Staats zur Verwendung bringt. Das erstere fassen wir jetzt als das eigentliche Finanzministerium zusammen, das zweite umfaßt die übrigen

Digitized by Google

Verwaltungsministerien. Und die Aufgabe einer wissenschaftlichen Darlegung der Organisation der vollziehenden Gewalt in der Staatswirthschaft ist es daher wesentlich, das Verhältniß beider zueinander zur Anschauung zu bringen.

A. Das Finanzministerium.

Das Finanzministerium ist demgemäß zuerst und vor allem der große Apparat für die Einnahmen des Staats, der zugleich im Staatshaushalt die Zahlung der Ausgaben besorgt, ohne doch mit der Verwendung der letztern für die einzelnen Zwecke der Verwaltung etwas zu thun zu haben. In diesem Sinne muß man in demselben den Finanzminister, das Finanzministerium, das große System der Finanzbehörde, und endlich die Selbstverwaltungskörper als Einnahmsorgane für die Finanzen unterscheiden.

Der Finanzminister.

Die Stellung des verfassungsmäßigen Ministers der Finanzen beruht auf seiner Aufgabe, das gesammte, durch das Staatswirthschaftsgesetz nach seiner Initiative geordnete Finanzwesen zuerst als eine, in ihm zusammengefaßte Einheit zur Geltung zu bringen, und dann die Function des ganzen Finanzorganismus mit seiner Verantwortlichkeit zu vertreten. Er ist dadurch das erste Mitglied der Regierung; innerhalb derselben hat er persönlich die Function, daß Maß der wirthschaftlichen Mittel gegenüber den Anforderungen der übrigen Staatsgewalten zur Geltung zu bringen, und dadurch in der Gesetzesinitiative wie in der Verordnungsgewalt der Regierung überhaupt die Grenzen der Finanzwirthschaft und die Grundsätze der Staatswirthschaft zu vertreten. Nicht für die Gesetzesvorschläge, nicht für die Verordnungen und nicht für die verwaltende Thätigkeit der übrigen Regierung ist er daher verantwortlich, sondern dafür, daß in denselben die finanziellen Gesetze des Staats und die wirthschaftlichen Kräfte des Volkes nicht verletzt werden. Seine Zustimmung und seine Unterschrift enthalten daher eigentlich nie die Zustimmung zu

Digitized by Google

den betreffenden Maßregeln an sich, sondern in ihrem eigentlichen Sinne bedeuten sie, daß dieselben mit dem Finanzwesen und den Finanzgesetzen in Harmonie stehen, und sind deshalb auch nur da nothwendig, wo es sich um Angelegenheiten handelt, welche eben die Gesammtheit der staatswirthschaftlichen Verhältnisse und Gesetze betreffen. Seine persönliche Function in der Finanzgesetzgebung haben wir bereits bezeichnet; im Finanzverordnungswesen oder der Finanzgewalt hat er demgemäß eine zweifache Stellung. Zuerst nimmt er an der Reichsverordnungsgewalt theil, und dann hat er seine selbständige Ministerial- oder Regierungsverordnungsgewalt. In der erstern theilt er die Verantwortlichkeit mit der ganzen Regierung als immanentes Glied derselben, in der zweiten ist seine Verantwortlichkeit eine persönliche. Wie sich das verhält, werden wir gleich sehen. Die Bedeutung seiner Stellung aber liegt stets darin, daß er in allem, was Staat und Regierung heißt, alles das vertritt, was als die wirthschaftliche, auf Geld zurückführbare Bedingung jeder Staatsaufgabe erscheint, und durch ihn daher auch für jene Aufgabe geleistet werden muß. Dadurch gehört er in aller Regierung zu denjenigen Elementen, bei denen der persönliche Charakter ebenso wichtig für den Staat als Ganzes ist, als die administrative Tüchtigkeit. Die eine Hälfte seiner Ehre liegt darum stets in der Unbestechlichkeit gegenüber allen Mitteln, welche dieselben zu beeinflussen wissen, denn nichts steht in gar vielen Dingen unter so hohem Angebot, als das Wort gerade des Finanzministers.

Das Ministerium der Finanzen. Die Verfügungen und die Bescheide.

Das Ministerium der Finanzen ist nur derjenige Organismus, in welchem sich für die eigentliche Finanzverwaltung im Unterschiede von der Finanzverfassung zwei Dinge verwirklichen. Erstlich die Einheit der ganzen Verwaltung, und zweitens die Theilung der Arbeit innerhalb dieser Einheit. Das erste wird dadurch ausgedrückt, daß alle Functionen des eigentlichen Finanzministeriums nur unter Zustimmung des Finanzministers geschehen, sowie dieselben eine Gültigkeit für die ge-

Digitized by Google

sammte Finanzverwaltung enthalten; das zweite dadurch, daß die Anordnungen und Entscheidungen jedes selbständigen Organs innerhalb des Finanzministeriums für den betreffenden Theil der Finanzverwaltung volle Gültigkeit besitzen, solange sie nicht vom Finanzminister geändert werden. Durch diese Theilung der Arbeit wird aus der allgemeinen Finanzverwaltung des Ministeriums eine sachkundige Verwaltung, und darauf beruht es, daß fast immer nur in den untersten und obersten Stellen ein Uebergang von einem Gebiete derselben zum andern stattfindet, während, wie es in der Natur des Faches liegt, bei jedem tüchtigen Manne das eigene Fach allmählich zum Berufe wird, und damit den festen, durch keinen Regierungswechsel zu erschütternden Stamm der ganzen Finanzverwaltung abgibt. Solange dieser wahre Kern des tüchtigen Finanzwesens ein gesunder ist, bleibt die Finanzwirthschaft selber gesund; welchen hohen Werth aber gerade diese Grundlage der guten Finanzverwaltung, unter deren entscheidender Leitung mit wenig Ausnahmen das ganze Finanzbehördenthum steht, für den Staat hat, das erkennt man gewöhnlich erst dann, wenn der Einzelne ausscheidet. Die Lücke, die man fühlt, ist die Ehre, die ihm auch widerwillig gezollt wird.

Und dabei darf es gesagt werden, daß es gerade die Forderung einer allgemeinen, namentlich einer juristischen Bildung ist, welche aus dem bloßen technischen Fachmann auch hier den Mann des Berufes macht, und daß gerade die Forderung dieser allgemeinen wissenschaftlichen Bildung es ist, welche in Deutschland die Finanzverwaltung so hochstellt, daß wir sie — wieder im Unterschiede von der Finanzverfassung — noch von keinem Volke der Welt übertroffen sehen. Denn in der That ist eben diese höhere staatswirthschaftliche Bildung die Bedingung des Eintrittes in das Finanzministerium, welche Deutschland allein auch von seinen Finanzleitern zu fordern, und darum auch sie ihnen zu geben verstanden hat.

Was nun die formelle Eintheilung dieses Finanzministeriums betrifft, so muß sie in derselben zunächst zwei große Gruppen mit sehr verschiedener Function scheiden.

Die erste ist diejenige, welche für die Thätigkeit des Haushalts im Staate bestimmt ist, also das ganze Kassenwesen,

Digitized by Google

Zahlungswesen und die Staatsbuchhaltung umfaßt, und dessen Fachbildung wir als die Lehre vom Staatsrechnungswesen (Staatsrechnungslehre, Staatsverrechnungswissenschaft) unten bezeichnen werden.

Die zweite mit einer viel expansivern Thätigkeit, umfaßt die Gesammtheit der administrativen Aufgaben der Finanzbehörden. Sie ist das Gebiet, in welchem die technische Eintheilung in Sectionen und Bureaus ihren administrativen Werth empfängt, indem das Bureau dazu bestimmt ist, in die einzelnen vielfach zerstreuten Theile der Finanzverwaltung die Gleichmäßigkeit hineinzubringen, während die Section wieder die einzelnen Bureaus auf allen den Punkten zu gemeinschaftlicher Berathung bringt, auf welchen das einzelne Bureau in die Competenz des andern hinübergreift. Hier liegt auch der Unterschied der bureaumäßigen Organisation von den Directionen, von denen wir gleich reden, da diese in ihrer dem Wesen nach gleichfalls ministeriellen Function doch selbständig unter dem Ministerium stehen; die Bezeichnung als „Etat" ist ungenau, da derselbe sich eigentlich nur auf Einnahmen und Ausgaben bezieht. Doch liegt an dem Worte wenig. Die Sectionseintheilung stammt aus Frankreich, und drückt die Unselbständigkeit jedes Theiles der Verwaltung der Finanzen gegenüber ihrer Einheit im Ganzen aus; die wirkliche Eintheilung ist in jedem Lande verschieden; hier muß man das Staatshandbuch zur Hülfe nehmen. Dagegen sind die Formen, in denen sie ihre Thätigkeit äußern, wol in ganz Europa die gleichen. Sie geht aus der Aufgabe hervor, welche eben das Finanzministerium als solches in der Verwaltung hat. Man kann sie in zwei Gruppen scheiden.

Die erste nennen wir am kürzesten die der Verfügungen, welche die Regulative für die Thätigkeit des Ministeriums gegenüber dem System der Finanzbehörden enthalten. Scheidet man wieder innerhalb derselben die Instructionen, so bedeuten die letztern die durch das Ministerium gegebene Ordnung der regelmäßigen Thätigkeit der Finanzbehörden; die Verfügungen im engern Sinne dagegen werden für bestimmte Fragen und Verhältnisse erlassen, die in der Verwaltung vorkommen. Sie bilden zusammengefaßt das Dienstrecht der Finanzbehörden. Ihre Wichtigkeit bedarf keiner Erklärung.

Digitized by Google

Die zweite, gleichfalls für das ganze Finanzministerium geltende Gruppe nennen wir am besten die Bescheide. Während die Verfügungen die Ordnung der Thätigkeit im Gesammtorganismus der Finanzverwaltung regeln, enthalten die Bescheide die Erledigungen einzelner theils örtlicher, theils sachlicher, theils individueller Finanzfragen, meistens als Antworten auf bestimmte Anfragen, aber darum dem Ministerium übergeben, damit nicht blos in der Gesammtthätigkeit, sondern auch in den einzelnen Fällen die Gleichartigkeit und Einheit der Verwaltung gewahrt werde. Sie sollen im Unterschied von den Entscheidungen Bescheide heißen, weil sie selbst nach dem gegenwärtigen verfassungsmäßigen Finanzrecht keine richterlichen Urtheile aus der Epoche der Verschmelzung von Administration und Justiz in Finanzsachen sind, sondern jetzt der Competenz der Verwaltungsgerichtsbarkeit unterliegen. Man kann den Namen dann auch auf die Erklärungen der untern Instanzen beziehen; die höchste bescheidende Gewalt aber liegt stets im Finanzministerium, das für das Berufungswesen, dessen Natur unten dargestellt wird, die letzte Instanz bildet, von welcher aus dann der Finanzproceß an die Verwaltungsgerichtsbarkeit geht.

So ist das Finanzministerium für jeden einzelnen Theil der Finanzverwaltung das, was der Finanzminister für das Ganze ist, das Organ der Einheit im Dienste des Finanzwesens. Dieser Dienst selber wird nun geleistet durch den großen Organismus der Finanzbehörden.

Die Finanzbehörden.

Wir setzen bei diesem Theile Begriff und Stellung des Behördensystems neben dem des Ministeriums als Theil der Verwaltungslehre als bekannt voraus. Die Behörde an sich ist das örtliche oder speciell sachliche Vollzugsorgan des Ministeriums. Sie bildet dasjenige System von Organen, durch welche die im Ministerium gegebene Einheit der Verwaltung das gesammte Leben des Volks örtlich und sachlich umfaßt. Bis zur Entstehung der Verfassung war die Organisation der Behörde überhaupt aus den historischen Momenten theils der ständischen Ordnung, theils des sich zu seiner Souveränetät entwickelnden König-

Digitized by Google

thums gegeben, und hat wie in jedem Theile der Verwaltung, so auch in der Finanzverwaltung seine Geschichte. Die einheitliche Gestaltung des verfassungsmäßigen Staatsrechts hat dagegen allenthalben Namen, Bildung und Competenz desselben an die gesammte neuere Organisation der Verwaltung angeschlossen, und der sachliche Unterschied in den verschiedenen Staaten ist ein um so geringerer, als das System der Staatseinnahmen denn doch trotz aller theoretischen Streitigkeiten und verschiedener Bezeichnung fast allenthalben wesentlich dasselbe ist. Denn die Grundlage des Systems der Finanzbehörden ist naturgemäß eben diese Eintheilung der Ausgabs- und der Einnahmsquellen für den Staat. Reducirt man alle Modalitäten der Organisation der Finanzbehörden auf ihre letzten Elemente, so kann man daher für ganz Europa drei leitende Grundsätze aufstellen. Zuerst hat jede besondere Art der Aufgaben eine besondere Organisation von Behörden erfordert und erzeugt (Zoll, directe und indirecte Steuer u. s. w.). Der zweite Grundsatz ist, daß die höhere Behörde wieder auf der Verwaltungseintheilung des Landes beruht (daher regelmäßig auch formeller Anschluß an die Landes- oder Provinzverwaltung u. s. w.). Der dritte ist endlich der, daß diese höhere Behörde die obere Instanz für die untere bildet. Nach diesem leitenden Grundsatze wird man das Einzelne für jedes Land leicht ordnen.

Die eigentliche Function dieser Finanzbehörden ist nun die thatsächliche Vollziehung der Verordnung, welche wieder auf dem Gesetze beruht, oder die eigentliche Executive mit ihrer Zwangsgewalt. Diese Zwangsgewalt erscheint zunächst in den finanziellen Kundmachungen für die Steuer im allgemeinen, dann in der Steuerexecution gegen die Einzelnen im besondern, die meist wieder ihre gesetzlich vorgeschriebene oder auch instructionsmäßige Ordnung haben und nicht den kleinsten Theil der positiven Finanzgesetzkunde bilden. Natürlich ist diese Executive wieder je nach dem Object verschieden, immer aber ist das regelnde Princip dafür, daß alle, und so auch die Finanzbehörden unter einem dreifachen Rechtsverhältniß stehen. Das erste enthält ihr Verhältniß zum Amtsorganismus, dem sie angehören, und dem sie den amtlichen Gehorsam schuldig sind; das Recht, welches in diesem Sinne gilt, ist das allgemeine

Digitized by Google

Staatsdienstrecht, das die Finanzwissenschaft als bekannt voraussetzt. Das zweite gibt jeder Behörde ihren bestimmten staatlichen Wirkungskreis in Kundmachung und Execution, ihre Competenz, und innerhalb derselben die Amtsgewalt. So wird die erstere im ganzen durch die Organisationsgewalt des Finanzministeriums, die zweite wieder durch das Amtsrecht des allgemeinen Staatsdienstrechts bestimmt. Das dritte Rechtsverhältniß endlich entsteht da, wo die Finanzbehörde mit ihrer Amtsgewalt dem Einzelnen gegenübertritt, und zwar dadurch, daß jeder Einzelne berechtigt ist, bei angenommener Verletzung seiner Interessen sich mit der Beschwerde an die höhere Instanz, und bei Verletzung seines Rechts mit der Klage sich an die Verwaltungsgerichtsbarkeit zu wenden. Davon weiter unten.

Die Directionen im Finanzwesen.

Indem wir die Directionen als einen selbständigen Organismus neben den des Finanzministeriums und seiner Behörden hinstellen, müssen wir gleich bemerken, daß die an sich einfache Sache durch den unbestimmten Gebrauch des Namens „Direction" zu einer sehr schwer in feste Gestalt zu bringenden geworden ist.

Die Finanzwissenschaft muß nun, um hier Klarheit zu bringen, zunächst ihre festen Kategorien aufstellen, und dann den Behandlungen der einzelnen staatlichen Finanzlehren es überlassen, die meist willkürlichen Benennungen auf die erstern zu reduciren, um diejenigen Elemente herauszufinden, die schließlich unter höchst verschiedenen Bezeichnungen doch in ganz Europa dasselbe bedeuten.

Man muß unter dem — lateinisch-französischen — Namen der Directionen zweierlei verstehen, die Finanzdirectionen und die Verwaltungsdirectionen.

Die Finanzdirectionen.

Die Finanzdirectionen im engern Sinne entstehen nämlich innerhalb des eigentlichen Finanzministeriums da, wo die Besonderheit der Aufgabe in der Finanzverwaltung allmählich eine

Digitized by Google

besondere Fachkenntniß und eine, den übrigen Zweigen der letztern gegenüber selbständige Function erzeugt, und daher der speciellen administrativen Bildung und Erfahrung einen speciellen Werth, dem speciellen Verwaltungsgebiete aber auch einen speciellen, in allen Einzelfragen selbständigen administrativen Körper gibt. So spricht man von einer Direction der Staatsschulden, der Depositen, ja der directen und indirecten Steuern, ja sogar von einer Direction des Katasters, des Pensionswesens u. s. w., ohne daß dabei irgendwelche objective Norm zum Grunde läge. Der Sache nach aber sind alle diese sogenannten Directionen doch wieder nichts als Theile und Sectionen oder „Departements" des eigentlichen Finanzministeriums mit ihren eigenen Bureaus und Functionen, und der Wahrheit nach sind die Vorstände derselben, ob sie nun „Directoren" heißen oder nicht, doch nur die großen Abtheilungsvorstände innerhalb des Finanzministeriums, und alle gleichmäßig unter der letzten Verantwortlichkeit und damit Abhängigkeit vom Finanzminister. Denn sie haben alle doch nur einen speciellen Theil der großen Geldbewegung zu leiten, welche die Finanzwirthschaft zu einer planmäßigen Verwaltung der Staatseinnahmen und Ausgaben macht.

Es wäre sehr zu wünschen, daß gerade die Finanzwissenschaft diesen Gesichtspunkt recht klar festhielte, weil er allein fähig ist, auch hier in der scheinbar so großen Verschiedenheit der Finanzministerien und ihrer innern Organisation die zum Grunde liegende Gleichartigkeit derselben in ganz Europa zu zeigen, und dadurch die Sache erst recht verständlich zu machen.

Wesentlich anders ist es mit dem, was wir als die Verwaltungsdirectionen bezeichnen müssen.

Die Verwaltungsdirectionen.

(Die Directionen der Staatsgüter, der Regalien und der Monopole.)

Alle Verwaltungsdirection, und mit ihr ihre auch finanzielle Selbständigkeit gegenüber dem Finanzministerium entsteht nämlich da, wo es sich erst in zweiter Reihe um die Finanzen, dagegen in erster um diejenigen Gebiete der Verwaltung handelt, welche dazu bestimmt sind, entweder auf Grundlage eines Kapitals, das dem Staatsvermögen angehört, oder auf

Digitized by Google

Grundlage einer Arbeit, welche der Staatsdienst leistet, oder endlich auf Grundlage einer Verschmelzung beider, dem Staate eine Einnahme zu verschaffen.

Denn eine solche Einnahme, mag die eigentliche Verwaltungsfunction solcher Direction sein welche sie will, hat in ihrer finanziellen Beziehung stets den Charakter einer streng wirthschaftlichen Einnahme, das heißt ihre Einnahmen werden, obwol sie der Finanzwirthschaft angehören, stets auch Ausgaben fordern, die von den Kapitals- oder Arbeitsleistungen der Staatsorganismen bedingt sind, und daher stets, mag ihre Verwaltungsaufgabe klein oder noch so groß sein, vermöge des wirthschaftlichen Bedingtseins zwischen Einnahmen und Ausgaben stets die Natur der Selbständigkeit und Selbstthätigkeit eines wirthschaftlichen Unternehmens an sich tragen. Obgleich sie daher oft sehr bedeutende Theile der Staatseinnahmen und Ausgaben umfassen, würden sie niemals ganz von einem Ministerium aus verwaltet werden können, sondern ihr eigenes selbständiges Leben in sich entwickeln, und ihr Verhältniß zu dem betreffenden Ministerium wird daher stets das sein, daß sie zwar mit ihren Principien unter irgendeinem Verwaltungsministerium oder wie in England unter der Gesammtregierung, und mit ihrem Budget unter dem Finanzministerium stehen, aber ihre innere Verwaltung selber ordnen. Sie können daher, ohne daß sie irgendwie ihre Natur und ihre Functionen ändern, bald dem einen, bald dem andern Ministerium zugewiesen werden, je nachdem das staatswirthschaftliche Princip der Volkswirthschaft oder das finanzielle der Staatswirthschaft vorwiegt; aber ihre fachmäßige Selbständigkeit können sie nicht verlieren. Da sie aber dennoch auf dem ganzen Continent — in England sind sie auch formell selbständige Organe innerhalb des Government — erst durch ihre Einordnung in irgendein Ministerium der Verantwortlichkeit und damit der Verfassung angehören, und da das Grundprincip der letztern, die Einheit aller Ausgaben und Einnahmen, sie von ihrer finanziellen Seite mit der Function des Finanzministers stets in Verbindung erhält, so müssen sie an und für sich, ganz abgesehen davon, ob sie demselben formell unterstehen oder nicht, innerhalb des vollziehenden Finanzorganismus ihre Stelle finden.

Digitized by Google

Der Charakter aller dieser Verwaltungsdirectionen gegenüber jenen Finanzdirectionen beruht nämlich darauf, daß sie es weder blos mit einer Einnahme, noch blos mit einer Ausgabe, noch blos mit einer Kassenführung wie diese zu thun haben, sondern daß, da ihre Einnahmen durch die wirthschaftliche Verwendung ihrer Ausgaben, also durch ihre wirthschaftliche Leistungsfähigkeit bedingt wird, ihre Aufgabe wesentlich nach den höchsten wirthschaftlichen Gesetzen erfüllt werden muß. Allerdings werden ihre Einnahmen stets in dem Einnahmsbudget, ihre Ausgaben in dem Ausgabsbudget erscheinen, aber damit soll doch nur die Einheit der ganzen Staatswirthschaft auch für sie zum Ausdruck gelangen. Für sich, und vom Standpunkt der Wirthschaft betrachtet, wird dagegen ihr Budget stets auf dem wirthschaftlichen Verhältniß ihrer eigenen Einnahmen zu ihren eigenen Ausgaben beruhen, und schließlich kann es daher, mag man die Rechnungsordnung formuliren wie man will, nicht anders sein, als daß ihre Reineinnahmen dem Staate abgeführt, ihre Deficite aber dem Staate zur Deckung vorgelegt werden, ohne daß die Regierung im ganzen die Leitung dieser Gebiete zu einem Theile ihrer Ministerien machen könnte. Und eben vermöge dieser wirthschaftlichen Selbständigkeit heißen und sind sie nicht Departements oder Sectionen, sondern wirkliche Directionen.

Insofern nun diese Verwaltungsdirectionen ein eigenes Budget mit eigenen Einnahmen und Ausgaben haben, stehen sie finanziell, als Theil der Staatsrechnung, unter dem Finanzminister. Und insofern sich daraus Budgets ergeben, welche sich in Einnahme und Ausgabe doch zuletzt in sich abschließen, kann man für diese Verwaltungsdirectionen noch von den „Etats" derselben sprechen, indem man somit Wort und Begriff auf dieses ganz specielle Gebiet beschränkt. Und so wird man sagen, daß diese Verwaltungsdirectionen mit ihren allgemeinen Principien je ihrem Ministerium, mit ihren Budgets dagegen, aber mit ihren Etats, dem Finanzministerium angehören. Das ist ihre Stellung im Finanzorganismus, und zugleich das, wodurch sie sich von den wahren Ministerialbudgets unterscheiden.

Auf den ersten Blick nun sollte man glauben, daß Umfang und Zahl dieser Verwaltungsdirectionen in ihrer Scheidung von

Digitized by Google

den finanziellen Directionen in den verschiedenen Ländern sehr verschieden wären. Es ist das aber zwar im Einzelnen und dem Namen nach, nicht aber der Sache nach der Fall. Führt man die scheinbare Mannichfaltigkeit derselben auf die in dieser Sache liegenden Kategorien zurück, so erscheinen fast von selbst drei Gruppen oder Grundformen derselben, die man alsbald in jedem Staate wieder findet.

Die erste Gruppe solcher Verwaltungsdirectionen ist die der wirthschaftlichen Directionen, welche die Verwaltung der Staatsgüter leiten, und daher in verschiedenen Verbindungen als die Directionen der Domänen, der Forsten und der Bergwerke, und einzelner gewerblicher Unternehmungen des Staats, wie Staatsdruckereien u. dgl., je mit ihrer administrativen Ordnung und ihrem Budget (Etat) erscheinen.

Die zweite Gruppe wird durch diejenigen Directionen gebildet, welche die Regalien verwalten; also namentlich die Generaldirection der Post, die der Münze und die des Bahnwesens oder eigentlich der Staatsbahnen. Die zuweilen vorkommenden Directionen der Lotterien oder gar des Staatsschuldenwesens sind durchaus nur finanzielle Directionen, ohne eine wirthschaftliche Leistung und daher auch ohne Einnahmen und eigene Ausgaben.

Die dritte Gruppe endlich ist diejenige, die wir nicht anders als die Monopolsdirectionen nennen können, und die vermöge des gesetzlichen Preises ihrer Monopolsproducte dem Staate eine Einnahme auf Grundlage ihrer eigenen Productionskosten schaffen. Ihre beiden Hauptformen sind die des Tabacks- und des Salzmonopols.

Im allgemeinen kann man nun sagen, daß die Verwaltungsdirectionen der Staatsgüter unter dem Ackerbauministerium, die der Regalien unter dem Handelsministerium und die der Monopole unter dem Finanzministerium stehen. Insofern sie aber mit ihrem Budget dem allgemeinen Staatsbudget angehören, fällt ihr Etat unter denjenigen Theil des finanziellen Organismus, den wir als das Staatsrechnungs- (oder Haushalts-)wesen bezeichnet haben. Insofern endlich die Einnahmen derselben von den Preisen ihrer Producte oder Leistungen ab-

Digitized by Google

hängig sind, ist die Zustimmung des Finanzministers zu der Höhe dieser Preise nothwendig.

Die Selbstverwaltungskörper im Finanzorganismus.

Wir haben als eine der Grundlagen unserer ganzen Auffassung gleich anfangs die Scheidung des Staatsfinanzwesens von dem Finanzwesen der Selbstverwaltung aufgestellt. Allein es gibt dennoch ein Gebiet, auf welchem das letztere, namentlich in neuerer Zeit, in den Organismus der eigentlichen Staatsfinanzen hineintritt, und wenn dieses Gebiet auch noch keineswegs klar entwickelt ist, so glauben wir doch den Blick um so mehr darauf hinlenken zu müssen, als dasselbe mit jedem Jahre mehr an Bedeutung gewinnt.

Dabei nun treten sofort die zwei wesentlich verschiedenen Grundverhältnisse hervor, die zugleich zwei ebenso verschiedene Rechtsverhältnisse für die Selbstverwaltung in ihrem Finanzwesen erzeugen, und deren endgültige Ordnung bisher weder theoretisch noch praktisch entschieden ist.

Jeder Selbstverwaltungskörper ist zunächst, wie früher entwickelt, ein selbständiger wirthschaftlicher Körper, der mithin auch seine Einnahmen sich selber besorgt und sein eigenes System seiner Ausgaben in sich erzeugt. In diesem Sinne nennen wir denselben einen Finanzkörper. Er kann aber auch mit den für die eigenen Finanzen bestimmten Organen die Einnahmen der Staatsfinanzen besorgen und dadurch Charakter und Function einer Finanzbehörde annehmen. Welches das richtige Verhältniß dabei sei, läßt sich im allgemeinen darum nicht bestimmen, weil theils die Selbstverwaltungskörper an und für sich wesentlich verschieden sind, theils aber auch die Natur ihrer Einnahmen wesentlich verschiedene Ordnungen fordert. Da nun die Körperschaften hier nicht in Betracht kommen, so muß jeder Darstellung dieser Finanzkörper stets der Unterschied zwischen Land und Gemeinde zu Grunde gelegt werden; und dabei wird sich immer herausstellen, daß die letztere allerdings stets der bei weitem wichtigste Finanzkörper ist, daß aber die großen Verschiedenheiten der Gemeinden selbst wieder die Anwendung gleichartiger Grundsätze nicht von Begriff und Recht, sondern von

Digitized by Google

Umfang und Dichtigkeit der Bevölkerung abhängig machen, sodaß hier stets die Zweckmäßigkeit maßgebend und eine volle Gleichheit geradezu unerreichbar ist.

Es mögen daher hier die leitenden Sätze für das Finanzwesen dieser Finanzkörper ihren Platz finden, um danach ihr Verhältniß zum eigentlichen Staatsfinanzorganismus bestimmen zu können.

Alle Finanzkörper müssen für ihre Einnahmen aus ihrem Vermögen und aus ihren Anstalten ihre eigenen Finanzorgane haben, die da, wo es sich um die Einnahmen aus dem erstern handelt, allerdings meist nur in den Einnahmskassen bestehen werden.

Sowie dagegen diese Einnahmen aus Steuern bestehen, treten andere Grundsätze für das Land und andere für die Gemeinde auf.

Da das Land, mindestens auf dem ganzen Continent, seine Steuern nur als Zuschläge zu den Staatssteuern empfängt, so hat dasselbe für diese Steuern keinen eigenen Organismus, sondern die Finanzbehörden des Staats fungiren zugleich als Einnehmer, und die wirkliche Einnahme für das Land ist nur Sache der Verrechnung.

Was dagegen die Gemeinde betrifft, so erweitern sich Begriff, Umfang und Function derselben, sowie die Gemeinde als Finanzkörper auftritt. Auf diesem Punkte verläßt dieselbe ihre alte Bedeutung, löst sich sogar, wo es nöthig ist, von ihrem historischen oder natürlichen Umfang los, tritt in den Organismus der Staatsfinanzen hinein, und wird zur Steuergemeinde. Als solche ist sie aber nicht blos mehr selbständiger Körper, sondern Finanzorgan und empfängt jetzt innerhalb des Finanzwesens eine dreifache Function, die dann den Inhalt der Steuergemeinde bildet und ihren Organismus bedingt.

1) Die erste finanzielle Function ist die Erhebung der Steuern. Hier muß man die directen von den indirecten Steuern trennen.

Die Erhebung der directen Steuern wird am passendsten durch die Gemeinde für den Staat geschehen, wo dieselbe nur zu gewissen Zeiten eine starke Beschäftigung fordert und daher ein Amt stets entweder zu viel oder zu wenig damit zu thun hat.

Digitized by Google

Bei den indirecten Steuern wird dagegen stets die Finanzbehörde das geeignete Organ bleiben, das auch für die Gemeinde den Steuerzuschlag erhebt. Besteht dagegen die Steuer in Abforderungen, so wird wieder die Gemeinde sich zur Erhebung am besten eignen. Für die städtischen Verzehrungssteuern dagegen bedarf die Gemeinde ihrer eigenen Erhebungsorgane, hier ist sie ein vollkommen selbständiger Finanzorganismus.

2) Die zweite Function. Viel weniger entwickelt, aber auch viel tiefgreifender ist die Stellung der Gemeinde zur Vertheilung der Staatsabgaben. Ohne Zweifel ist die Gemeinde in vieler Beziehung das geeignetste Organ, um diese Vertheilung einer Abgabe an die Einzelnen, soweit dieselbe nicht eine feste (Katastral-)Steuer ist, sondern auf dem wechselnden Einkommen beruht, am richtigsten herzustellen. Es lassen sich dabei aber zwei Wege denken, die wieder sehr verschieden in ihrem Erfolge sind.

Die Gemeinde kann nämlich erstens bei der Vertheilung der Staatsabgabe insoweit mitwirken, als diese auf der Selbstschätzung der Einzelnen beruht, und zwar durch unmittelbare Theilnahme an dem Acte der Selbstschätzung des Einzelnen durch Vertretung vermittels Abgeordneter, oder aber dadurch, daß der Gemeinderath die Ergebnisse der Selbstschätzung zur Revision und Begutachtung, ja sogar zur ersten Entscheidung erhält. Diese Aufgabe der Gemeinde ist eine so naturgemäße, daß sie allenthalben, wo die Besteuerung durch Selbstschätzung geschieht, sich gleichsam von selbst ergibt und in leichtverständlichen Formen durchgeführt wird. Jene Aufgabe ist der für die bewegliche Steuer so entscheidend wichtige Act des Steuerbekenntnisses.

Ein anderes Verhältniß dagegen tritt ein, wo die Gemeinde als Ganzes das Steuersubject ist und direct die Aufgabe empfängt, die gegebene Steuersumme als Ganzes aufzubringen. In diesem Falle muß die Vertheilung dieser gesammten Steuersumme auf die einzelnen Mitglieder der Gemeinde entweder direct durch die Gemeindeverwaltung, oder indirect durch Selbstschätzung der Einzelnen unter Zuziehung der Gemeindeverwaltung geschehen. Es wird dies bei den directen Steuern allenthalben, bei den indirecten nur für diejenigen möglich sein, bei denen

Digitized by Google

das Steuerobject ein örtlich begrenztes ist. Die Aufgabe, welche hier die Gemeinde (Steuergemeinde) vollzieht, ist die eigentliche Steuervertheilung, die Steuerumlage, welche nach dem französischen Vorbild die Repartition der Steuer heißt. Dieses System der Steuerumlegung bietet zwei sehr große Vortheile.

Erstens kostet es dem Staate weniger, als wenn er es durch seine eigenen Beamten ausführen läßt, und zweitens kann der Antheil, den der Einzelne zu tragen hat, viel leichter richtig bestimmt werden. Allein dasselbe hat dafür auch gewisse Bedingungen, unter denen es allein seine wahre Wirksamkeit entfalten kann. Der Staat muß nämlich nicht blos die Steuerfähigkeit der Gemeinden in diesem Falle kennen, sondern die öffentliche Bildung des Volks muß hoch genug stehen, um diese Aufgabe in richtiger Weise vollziehen zu können. Wo beides der Fall ist, wird die Gemeinde in den dazu geeigneten Steuern die beste und billigste Finanzbehörde sein, welche es überhaupt gibt. Nur kann selbst in diesem Falle der Staat niemals die Vertheilung absolut an die Glieder der Gemeinde überlassen, sondern muß sich die Stellung der Recursorgane vorbehalten, wie dieselben sich nach den verschiedenen Steuern verschieden gestalten.

3) Auf das engste hängt mit dieser Stellung der Gemeinde die Pflicht derselben zur solidarischen Haftung für die Steuerbeiträge der Einzelnen, ihre dritte große Function im Finanzwesen des Staats, zusammen. Eine solche solidarische Haftung ist da, wo die Gemeinde nur die Erhebung der Steuern als Finanzbehörde hat, eine nicht gerechtfertigte Last, da sie hier im Grunde nur die Executivbehörde ist. Wo sie dagegen auch die Vertheilung hat, da muß im Grunde die Gemeindehaftung für die Einzelsteuer naturgemäß eintreten, da der Act der Vertheilung selbst die Erklärung der Gemeinde ist, daß der Einzelne die ihm zugetheilte Summe zahlen könne, während die Erhebung die Pflicht enthält, den Einzelnen zu nöthigen, daß er auch wirklich zahle, was er zahlen kann. Diese solidarische Haftung bildet daher wieder den Uebergang von der Gemeinde als Finanzbehörde zum Finanzkörper; sie setzt alsdann besondere Bestimmungen und Einrichtungen voraus und ist da, wo sie gut durchgeführt wird, der höchste Ausdruck des communalen Finanzwesens.

Eine Vergleichung dieses communalen Finanzwesens kann

Digitized by Google

daher, wie sich aus allem Obigen ergibt, durchaus nicht blos in den Summen gefunden werden, welche die Gemeinden zahlen oder verbrauchen, sondern wird zuerst und zumeist von den allgemeinen Grundsätzen auszugehen haben, welche über dasselbe in den betreffenden Gemeindegesetzen festgestellt sind. Der Unterschied in dem Finanzwesen wird sich demnach an dem Verhältnisse zu messen haben, in welchem die Grundsätze des Gemeinderechts zu den obigen Principien stehen. Die Eigenthümlichkeit desselben wird sich in der Art und Weise zeigen, wie in dem gegebenen Gemeinderechte jene Bestimmungen aufgenommen und verarbeitet sind.

Schon aus den hier angeführten Gesichtspunkten ergibt es sich nun, daß wir wohlberechtigt waren, die Verbindung des Finanzwesens der Selbstverwaltung mit den Staatsfinanzen, die wir in unsern frühern Arbeiten aufgestellt hatten, aufzugeben, und das erstere einer ganz selbständigen Behandlung zu unterziehen. Wenn wir unsererseits auch hier bei unsern frühern Standpunkten nicht stehen geblieben, sondern für neue Auffassungen den Weg eröffnet haben, so wird das für jeden Einsichtsvollen zuletzt nur dafür den Beweis abgeben, wie rasch und kräftig unsere Zeit in dem Verständniß von Staatswirthschaft und Finanzwesen fortschreitet. Diesem Fortschritt zu folgen und der Entwickelung der großen Grundauffassungen Europas neben den neuen Thatsachen seines Lebens ihren Platz zu geben, war die nicht leichte Aufgabe einer neuen Bearbeitung der Finanzwissenschaft auch auf diesem Gebiete.

B. Die Verwaltungsministerien in dem Vollzugsorganismus des Finanzwesens. Das Budget des Finanzministeriums.

Wenn wir in der Darstellung des Staatsorganismus im allgemeinen klar gewesen sind, so werden wir über das Obige nur Eins zu sagen haben. Das Eine ist aber, wie schon erwähnt, für das Bild des thätigen Finanzwesens allerdings unerläßlich.

Wir wissen, daß die Verwaltungsministerien die vollziehende Gewalt für den Willen des Staats bilden, und daß sie daher ihrer eigenen Budgets bedürfen. Dadurch werden die Ministerialbudgets die eigentlichen Ausgabsbudgets des Staats, für welche das Finanzministerium die nöthigen, budgetmäßig bestimmten Beträge aus den Einnahmen anweist, und ihnen die

Digitized by Google

Nachtragszahlungen zugesteht. In dem Augenblick daher, wo das Geld des Staats die Finanzkassen verläßt und in die der einzelnen Ministerien übergeht, hört zwar die Function des Finanzministeriums auf, aber nicht die der Staatswirthschaft. Die Zahlung des Finanzministeriums an die Verwaltungsministerien ist damit nicht mehr das Ende der vollziehenden Gewalt und ihrer Thätigkeit, sondern nur ein ganz bestimmter Theil derselben; erst mit der Zahlung des Verwaltungsministers an die einzelnen Berechtigten ist der Kreislauf der finanziellen Geldbewegung zu Ende. Erst hier erscheint daher der letzte Grundzug in dem Proceß, den wir die Finanzwirthschaft nennen. Das Geld löst sich in der Staatseinnahme von der Wirthschaft des Einzelnen los, um in der Staatsausgabe wieder in die Privatwirthschaft und das Eigenthum des Einzelnen zurückzukehren. Die Organe, durch welche das erstere geschieht, sind die Finanzbehörden; diejenigen, welche das letztere vollziehen, sind die Verwaltungsminister; die Vermittelung jener Doppelbewegung ist aber die Aufgabe des eigentlichen Finanzministeriums.

Damit entsteht nun für die praktische Finanzwirthschaft die Frage, in welchem Verhältniß nun diese Organe zueinander stehen, da sie doch demselben Proceß angehören.

Dieses Verhältniß nun erscheint als ein zweifaches; einerseits in dem Rechnungsdepartement der einzelnen Verwaltungsministerien, und zweitens in dem, was wir das Budget des Finanzministeriums nennen. Die ziffermäßige Zusammenstellung beider bildet dann die Staatsabrechnung, also ein Actenstück, welches die Arbeit der gesammten vollziehenden Gewalt des Staats insoweit in sich zusammenfaßt, als dieselbe sich in Geldeinheiten, also finanziell ausdrücken läßt.

Dennoch muß jedes Ministerium seinen Haushalt haben, und die Buchführung dieses Haushalts, der rechnungsmäßige Nachweis über das Ministerialbudget ist die Aufgabe des Rechnungsdepartements oder der Buchhaltung in jedem Ministerium. Dieses Rechnungsdepartement wird als Einnahme vor allem die vom Finanzministerium ihm überwiesenen Beträge, dann die etwaigen sonstigen Einnahmen aufführen; als Ausgaben

Digitized by Google

erscheinen die Kosten der Verwaltung. Es ist darüber wol weiter nichts zu sagen.

Aber die sehr ernste praktische Frage ist dabei die, ob diese Rechnungsdepartements *Theile des betreffenden Verwaltungsministeriums*, oder ob sie Theile des *Finanzministeriums* sind und somit im Namen des letztern *innerhalb* des erstern fungiren.

Sind sie das erstere, so stehen sie direct unter ihrem Ressortminister und haben in allen Auszahlungen *seinen* Verfügungen zu gehorchen. Sie haben alsdann *nur* ihre Schlußrechnungen dem Finanzministerium mitzutheilen, von dem sie einfach in die Staatsrechnung aufgenommen werden, sodaß für ihren Inhalt wie für die in ihnen etwa vorkommenden Ueberschreitungen *nur* der Ressortminister verantwortlich ist.

Sind sie das zweite, so haben sie, wie sie die Empfänge nur durch das Finanzministerium beziehen, auch ihre Auszahlungen wie jede andere Kasse nur im *Auftrage* des Finanzministeriums zu leisten und ihre Rechnung abzulegen.

Die große Bedeutung dieser Verhältnisse wird jedem einleuchten.

Es ist nun klar, daß weder das eine noch das andere in *strenger* Durchführung möglich ist. Das letztere würde die ganze Verwaltung von dem Finanzminister fast vollkommen abhängig machen; das erstere würde das Finanzministerium selbst zu einer bloßen Zahlungskasse herabsetzen. Hier wie in allen praktischen Dingen entstehen daher Modalitäten, die in den verschiedenen Staaten allerdings sehr verschieden sind. Dieselben beziehen sich theils auf die Anstellung der Beamten in jenem Rechnungs-Departement, die oft zwischen dem Finanz- und dem Ressortminister getheilt ist, theils auf die Rechnungscontrole, an welcher das Finanzministerium theilnimmt, endlich aber auf die beiden Fälle der virements und der Nachtragsausgaben, mit der Frage, ob *innerhalb* des Ressortbudgets die Zustimmung des Finanzministers nothwendig ist.

Als leitenden Grundsatz dafür kann man nun wohl — wir glauben in ganz Europa — annehmen, daß der sonst unausbleibliche Gegensatz zwischen Ressort und Finanzen dadurch ausgeglichen wird, daß jede Frage Gegenstand des *Gesammtmini-*

Digitized by Google

steriums und seines Beschlusses wird; daß dabei Verhandlungen zwischen den betreffenden Ministern voraufgehen, ist selbstverständlich.

Eine zweite und nicht minder wichtige Frage dabei entsteht aber, wenn man das feste Staatsbudget von dem wechselnden Regierungsbudget (s. oben) scheidet. Solange diese Scheidung nicht vollzogen ist, kann es fraglich sein, ob nicht die festen Staatsausgaben, wie Besoldungen und Pensionen, aus dem Ministerialbudget, oder ob sie aus der Finanzverwaltung gezahlt werden sollen. Ist dieselbe vollzogen, so ist das letztere nicht mehr zweifelhaft. Allein da es *immer* feste Staatsausgaben gibt, welche in gar kein Ministerialbudget fallen können, wie die Ausgaben für die Civilliste, für die Verzinsung der Staatsschuld, für die Vertretung u. a., so hat sich für die Vollziehung in der Finanzwirthschaft wol allenthalben, mit oder ohne die englische Unterscheidung, die Regel gebildet, daß alle solche Ausgaben in das *Budget des Finanzministeriums* verwiesen werden. Das Budget enthält dadurch eine zweifache Bedeutung.

Zuerst ist es ein reines Ministerialbudget so gut wie jedes andere und enthält als solches das Budget der Verwaltungskosten des Finanzwesens.

Dann enthält es daneben das feste Staatsbudget mit den obigen Ausgabsposten, wobei jedoch wieder häufig gewisse feste Zahlungen rechnungsmäßig im Ressortbudget erscheinen, wie namentlich die Besoldungen effectiv aber direct aus den Finanzkassen bestritten werden. Es wird sich wol darüber kaum etwas allgemein Gültiges aufstellen lassen. Für uns aber ist hier der Punkt, wo die ganze Lehre von der Vollziehungsgewalt des Finanzwesens in dasjenige übergeht, was wir den eigentlichen *Haushalt* im letztern nennen, der in der Finanzverwaltung seine Stelle findet.

Vergleichung. Es ist wol klar, daß eine Vergleichung der Organisationen, welche diese Vollzugsgewalt im Finanzwesen bei den verschiedenen Völkern empfangen hat, ebenso wenig hier im Einzelnen möglich ist, als eine Geschichte derselben in den verschiedenen Epochen. Daher müssen wir auf die eingehenden Darstellungen verweisen, welche das Staatsrecht der einzelnen Länder jetzt auch für das gesammte Einzelfinanzwesen gibt. Allein es bleibt dennoch Aufgabe der Finanzwissenschaft in ihrem europäischen Charakter, die Gesichtspunkte fest-

Digitized by Google

zustellen, welche, wie wir meinen, statt des einfachen Nebeneinanderstellens erst einer Vergleichung ihren Werth geben.

Der Grundgedanke für alle europäische, das ist eben vergleichende Auffassung, ist und muß auch auf dem Gebiete der finanziellen Organisation der bleiben, daß auch in der letztern sich die im Wesen der Sache liegende Gestalt derselben, welche die Wissenschaft sucht, im Laufe der Jahrhunderte wirklich vollzieht, und daß daher alle Unterschiede, welche noch bestehen, als Stadien der Entwickelung dieser gleichartigen europäischen Ordnung des Finanzministeriums betrachtet und beurtheilt werden müssen. Das Suchen nach dem Charakter jeder historischen Gestaltung wird dadurch von selbst zu dem Ausdruck des Stadiums, auf welchem dieselben in der Gemeinschaft der europäischen Geschichte stehen.

Von diesem Standpunkt aus erst gewinnt das Detail Wesen und Werth, und Europa als Ganzes seine Einheit. Zugleich aber zeichnen sich auch von ihm aus wieder die Hauptgestalten der drei leitenden Völker unseres Erdtheils, England, Frankreich und Deutschland.

Am weitesten in dieser europäischen Entwickelung zurückgeblieben ist auch hier England. Es hat bis auf unsere Zeit die Formen der alten ständischen Finanzverfassung auch in seinem Finanzministerium beibehalten, und erst in unserm Jahrhundert in diese Formen den europäischen Gedanken halb widerwillig, halb ungeschickt, immer aber für Fremde in fast unverständlicher Weise hineingeschoben, wie wir es in der Darstellung des Staatsvoranschlags gesehen haben. Es ist, wie Gneist aus seiner gründlichen Sachkunde heraus es mit vollem Recht sagt, nicht mehr zu verkennen, daß sich auch für die englische Organisation des Finanzwesens „die allmähliche Umbildung in das moderne" — europäische — „bureaukratische Ministerialsystem" unwiderstehlich vollzieht (vgl. Vocke, II, 656, 3. Aufl.). Aber freilich ist diese Umbildung noch keineswegs wirklich geschehen. Wir können zu der klaren Darstellung Gneist's sowol in der Geschichte der englischen Finanzorganisation als in der heutigen Gestalt derselben nichts hinzufügen. Mit gewohnter Schärfe bezeichnet Vocke den Charakter des englischen Finanzorganismus (deutsche und englische Finanzverwaltung. Schanz, „Finanz-Archiv", I, 183): „Das Schatzamt (Exchequer) ist das Finanzministerium, die Schatzkammer (Treasury) ist die buchhaltende Control- und Revisionsbehörde, das Generalzahlamt ist die General- (oder Central-) Staatskasse, welche aber nicht selbst einnimmt oder ausgibt, sondern dieses durch die Bank thut." Wir müssen darauf unten zurückkommen; vortrefflich festgehalten ist hier der Gedanke, daß neben der historischen Verwirrung in den obern Stellen der untere Organismus des englischen Finanzwesens naturgemäß dem des Continents wesentlich gleich sein muß und gleich ist. Aber man versteht alle diese dem Continent fremden Namen und Competenzen erst dann, wenn man den Maßstab klarer continentaler

Digitized by Google

Erscheinungen an dieselben legt. Dieser Maßstab ist aber nicht in dem eigentlichen Finanzwesen gegeben, sondern er liegt auf einem ganz andern Punkte. England ist noch nicht weit genug um Verwaltungsminister mit Verwaltungsverantwortlichkeit zu besitzen, sondern seine die Verwaltung leitenden Stellen sind dem höchsten englischen Grundsatze nach nur Commissionen des Geheimen Raths, des Council, und tragen daher auch wesentlich den Charakter von Räthen der Krone und nicht von Trägern der selbstthätigen vollziehenden Gewalt, wie die Minister auf dem Continent. England kennt daher auch keine Ministerialbudgets, und damit keine Klarheit in der Organisation seines Finanzministeriums und seiner Vollzugsfunctionen; und dieses Aufrechthalten der alten Institutionen und der beständige Einzelkampf derselben mit den Bedürfnissen einer systematischen Ordnung ist es, welche uns das alles so fremdartig erscheinen läßt, daß wir es nur durch die Geschichte und nicht durch die Natürlichkeit seiner Einrichtungen verstehen. Das Haupt des englischen Finanzwesens, der Lord of the Exchequer, ist Finanzminister und ist es auch nicht, denn er hat mit der Vollziehung im Finanzwesen eigentlich gar nichts zu thun, und muß dennoch den Finanzplan ausarbeiten und vorschlagen, während das höhere Decernat wieder dem First Lord of the Treasury zusteht. Das was wir die Directionen genannt haben, hat sich dagegen allmählich von dem ganzen Finanzwesen getrennt, und der eigentliche Haushalt ist auf die Englische Bank übergegangen, die Controle aber ist wiederum in dem Audit doch mit dem Finanzministerium verbunden. Dabei hat die Verwirrung im Ganzen ihr Gegengewicht eigentlich nur in der strengen Form und Genauigkeit in allen einzelnen Functionen und diese beruhen immer wieder darauf, daß statt des Ministerialbudgets alle einzelnen Ausgaben als einzelne aufgefaßt, bewilligt, und als einzelne auf die Generalstaatskasse, den consolidated Fund, angewiesen werden. Das Streben, aus diesem unfertigen Zustand herauszukommen, hat es nun bewirkt, daß England den stärksten Wechsel in der Gesetzgebung über die Ordnung seines Finanzministeriums in ganz Europa aufweist, während alle andern Staaten bis auf Einzelheiten sich über die Gestaltung desselben ziemlich einig und klar sind. Den Proceß der dort vor sich geht, hat uns Gneist vortrefflich als die allmähliche Auflösung des alten rein königlichen Exchequer in selbständigen Finanzorganismen bezeichnet; die Unklarheiten und Schwerfälligkeiten des Staatshaushalts, die daraus entstehen, können und werden nur dadurch schließlich geändert werden, daß England sein beginnendes bureaukratisches System zu einem wirklichen Ministerialsystem entwickelt.

Frankreich dagegen hat zuerst in Europa den Begriff und die Organisation eines Finanzministeriums aufgestellt, indem das Gesetz vom 23. Mai 1791 sechs Ministerien errichtete, mit denselben

Digitized by Google

zugleich das System der Ministerialbudgets begründete, dabei aber für die innere Organisation des eigentlichen Finanzministeriums das Hauptgewicht auf den Gedanken legte, die Rechnungsablage durch möglichst selbständige Rechnungsabtheilungen, directions und caisses, klar zu machen. Der Finanzminister bedeutet daher in Frankreich von Anfang an nicht so sehr das Haupt der Staatswirthschaft als vielmehr die Centralisation des Staatshaushalts, indem es das Princip zuerst in Europa durchführte, daß alle Einnahmen wie alle Ausgaben von dem einheitlichen Budget aus verrechnet werden sollten. Die Bedingung dafür war die strenge Durchführung des bureaukratischen Systems, und das Mittel, darin wieder die Einheit festzuhalten, die ebenso streng durchgeführte einheitliche Gestaltung seines Rechnungswesens, die eigentlich französische Comptabilité, zu der wir unten gelangen. Diese, durch den durchgreifenden Grundsatz der persönlichen Verantwortlichkeit des Finanzministers für die ganze Finanzverwaltung gegebene formale Einheit hat denn auch in Frankreich dem Finanzminister noch eine finanzielle Gerichtsbarkeit erhalten, die in den deutschen Staaten mit den Verfassungen der Verwaltungsgerichtsbarkeit verschwunden ist. Das System der Organisation hat Hock in seinen allgemeinen Grundzügen dargestellt; genauer und mit viel Klarheit die gegenwärtige Ordnung derselben bei R. von Kaufmann, „Die Finanzen Frankreichs", 1883, Bd. I, obgleich die neuere sehr interessante innere Geschichte des Finanzorganismus werthvoll gewesen wäre. Kurz und formell übersichtlich bei Ad. Wagner, „Finanzwissenschaft", 3. Aufl., I, 216 fg.

Der Charakter der deutschen Finanzorganisation läßt sich bei aller Verschiedenheit im Einzelnen doch im Ganzen leicht bezeichnen. Während in Frankreich aus dem principiell einheitlichen Ministerium die Sectionen und Directionen entsprungen sind, hat sich in Deutschland aus den mehr oder weniger selbständigen Verwaltungen solcher Directionen oder Etats des Ministeriums das Zusammenfassen derselben in eine ursprünglich rein administrative Einheit herausgebildet, und das ist die erste Epoche in der Geschichte des deutschen Finanzministeriums; die zweite beginnt mit den Verfassungen, und zwingt den Finanzminister, zugleich die Staatswirthschaft und das Verfassungsrecht zu vertreten. Dabei hat jeder Staat wieder seine Geschichte und seine Organisation. In Preußen ward ein solches Ministerium schon vor der Verfassung als eigentliches Finanzministerium der Einheit des „Etats" als „Staatshaushaltsetat" errichtet (Verordnung vom 27. October 1810, das Nähere bei Rönne, „Preußisches Staatsrecht", II, 227), während in Oesterreich das Finanzministerium aus der frühern Hofkammer durch die Verfassung sich fast von selbst bildete, und dann durch die Verordnung vom 12. April 1852 die Grundlagen seiner Organisation empfing. Vgl. Blonski, „Oesterr. Finanzgesetzkunde", Bd. I, sehr reichhaltig und genau für den executiven Finanzdienst. Ueber

Digitized by Google

die Organisation Würtembergs siehe Sarwey's „Staatsrecht des Königreichs Würtemberg", 1883, Bd. II, Abschn. III, mit der höchst lehrreichen Geschichte des Staatsrathes, „Behörden des Finanzdepartements", Abschn. VI, 4, „Schematische Zusammenstellungen der Organe des Finanzministeriums", bei Brachelli, „Deutsche Staatenkunde" (seit 1816), und Ad. Wagner, a. a. O., nebst kurzer „Charakterisirung der historischen Entwickelung der finanziellen Organisation in den einzelnen deutschen Staaten", S. 212 fg.

Die ganze Organisation der Finanzverwaltung Rußlands ist seit dem Anfange dieses Jahrhunderts (1810) dem französischen System nachgebildet. Eine feste Centralisation im Finanzministerium, das in verschiedene Directionen (Departements) nach den verschiedenen Einnahmequellen zerfällt. Diese Finanzdepartements sind directe Organe des Finanzministers, der persönlich die Finanzadministration im ganzen Reiche verwaltet. Neben dem Finanzminister, nebst dem Präsidium seines Gehülfen, steht der Rath des Finanzministers. Dieses Collegium (mit ähnlichen Räthen in allen russischen Ministerien), nach dem Gesetze mit consultativer Stimme in allen wichtigen Finanzfragen und Finanzconflicten, hat thatsächlich gar keine Wirksamkeit. Es ist ein todter Buchstabe; die Directoren der Departements (Mitglieder des Finanzraths) wenden sich unmittelbar an den Minister und in seinem Namen verfügen sie über die untern (Provinzial-) Behörden. Die vielen Mitglieder des Finanzraths sind Sinecuren und alte pensionirte Beamte. In den Departements sind auch Collegien (ähnlich dem Finanzrathe); diese Collegien sind wie das ganze collegialische Element in den Ministerien leere Form, obgleich nach den Grundsätzen der Errichtung der Ministerien und dem Wortlaute des Gesetzes in Rußland (nach den Ansichten des berühmten Staatsmannes Alexander's I., Grafen Speranskv) es eine gewisse Rolle in der Staatsverwaltung spielen sollte. Die Directionen oder Departements haben vielleicht etwas mehr selbständige Bedeutung in Rußland als in Frankreich, weniger als in Preußen; der persönliche Einfluß des Finanzministers auf die untern Behörden tritt etwas mehr als in Preußen hervor. Diese Behörden bestehen, wie schon gesagt, aus Schatzkammern und Accisevertwaltungen in den Gouvernements und ihnen untergeordneten Schatzämtern in den Kreisen. Alle diese Aemter sind stark centralisirt; das frühere collegialische Element in diesen Behörden ist fast ganz erloschen. In der neuern Organisation der Accisevertwaltnng ist keine Spur dieses Elements; nur in den Schatzkammern, die alle Einnahmen, ausgenommen die Accise, verwalten, ist das frühere collegialische Element geblieben.

Was endlich Italiens Organisation betrifft, so hat dasselbe im wesentlichen sich an die französische, allerdings durch die Verfassung bedingte Form angeschlossen, und dabei im Unterschiede von England

Digitized by Google

und Deutschland die „Directionen" um der Einheit willen dem Finanzministerium unterstellt, was gleichfalls kaum als etwas Endgültiges angesehen werden kann.

II. Das Verordnungswesen und die Finanzgewalt.

Seitdem die Wissenschaft die Verordnung vom Gesetze geschieden hat, steht bei allem Streit über Einzelnes das Wesen und der Begriff der Verordnung dahin fest, daß sie den selbständigen Willen der vollziehenden Gewalt bildet. Die Lehre von der Verordnung aber ist bis jetzt eigentlich nur noch über das Verhältniß zwischen Verordnung und Gesetz ziemlich einig geworden, und zwar dahin, daß die erstere in der Ausführung des Gesetzes als Vollzugsverordnung, in der Erfüllung der mangelnden Gesetzgebung als Verwaltungsverordnung (provisorisches Gesetz) und als Ersatz des Gesetzes gegenüber äußerer Gewalt als Nothverordnung auftritt. Mit diesen elementaren Begriffen meinte man Wesen und System der Verordnungsgewalt erschöpft zu haben, und an sie schloß sich daher auch die Lehre vom Verordnungsrecht an.

Als nun aber alle diese Kategorien mit dem wirklichen Leben des Staats in Verbindung gesetzt wurden, ergab sich, daß jene Verordnung nicht blos im Gegensatz zum Gesetze stehe, sondern daß sie an und für sich ein System enthalte und sehr verschiedene Formen und Namen annehme.

Die Folge dieser Erkenntniß war zunächst eine gewisse Unklarheit im Begriff und dem entsprechend eine Unsicherheit im Gebrauch der betreffenden Ausdrücke, denen man auf den meisten Punkten begegnet.

Der Grund davon aber lag gleich von Anfang an darin, daß man sich bei der Verordnung eben nur die vollziehende Gewalt überhaupt dachte, ohne zu sehen, daß, wenn diese vollziehende Gewalt selbst ein großer Organismus ist und höchst verschiedene Functionen haben muß, auch der Wille derselben, die Verordnung, kein einfacher Begriff sein kann, sondern, wie es das wirkliche Staatsleben auf allen Punkten zeigte, vielmehr ein ganzes, hochwichtiges und sehr reichhaltiges System von

Digitized by Google

Kategorien enthalte, welche alsbald ihre specifische Natur und ihre eigenen Bezeichnungen forderte.

Den Anstoß dafür, diese Frage genauer zu untersuchen, gab nun das selbständige Auftreten der Verwaltungslehre neben der der vollziehenden Gewalt. Denn indem sie die einzelnen großen Organismen zuerst in ihre systematische Gestalt als die der Ministerien auflöste und dann in der verwaltenden Arbeit des Staats der letztern ihre bestimmten Aufgaben anwies, gab sie auch dem Willen derselben einen bestimmten, dieser Organisation und ihrem technischen System entsprechenden Inhalt. Aus dem Princip und Begriff der Verordnung mußte jetzt ein *System des Verordnungswesens* werden.

Auf diesem Standpunkte steht nun gegenwärtig dieses Gebiet der Staatslehre. Es ist nicht hier der Ort, den Gang zu verfolgen, den diese Entwickelung und zwar namentlich an der Frage nach dem Verordnungs*recht* in den letzten beiden Decennien durchgemacht hat. Allein man kann schon jetzt mit voller Bestimmtheit sagen, daß die Grundlage der neuen Gestalt des Verordnungswesens statt wie bisher auf der Erörterung seines Verhältnisses zur Verfassung jetzt vielmehr auf dem Zurückgehen auf die Verwaltung und dabei grundsätzlich auf die *einzelnen* Ministerien gesucht und gefunden werden wird.

Unter denjenigen Einzelministerien nun, deren Beachtung für Umfang und Recht des Verordnungswesens maßgebend wird, steht ohne Zweifel das Finanzministerium in erster Reihe. Man kann fast sagen, daß die ganze Verordnungslehre sich gerade erst an dem praktischen Gebiete entwickelt hat, das das Finanzwesen darbietet. Die Gründe dafür liegen zu nahe, als daß sie einer Darlegung bedürften.

Eben darum aber muß es gestattet sein, wenn auch ohne Eingehen auf das Einzelne, die neue Gestalt des Verordnungswesens hier zu bezeichnen, die sich *alsdann ergibt*, wenn man diese Verordnung im weitern Sinne nicht mehr in ihrem Verhältniß zur Verfassung, sondern zur Verwaltung betrachtet.

Dem nun liegt, wenn man Verwaltung und Regierung einander gegenüberhält, das zum Grunde, daß die letztere durch die erstere eine zweifache Natur empfängt. Sie ist einerseits als Gesammtheit der vollziehenden Gewalt gegenüber der gesetzgebenden

Digitized by Google

für die gesammte Verwaltung eine Einheit, und eben in diesem Sinne, als Einheit aller Organe und Factoren der erstern, die in den Ministerien sich persönlich neutralisiren, heißt sie die Regierung; ihr wesentliches Haupt ist das Staatsoberhaupt. Das ist die Vorstellung, welche den ältesten systematischen Verfassungen zum Grunde liegt, daß das Staatsoberhaupt — der König — das Haupt der vollziehenden Gewalt, des pouvoir exécutif, sei. Innerhalb dieser Regierung entstehen nun die Ministerien und zwar durchaus nicht durch den Begriff einer Regierung an sich, sondern durch die Natur und Selbständigkeit der Verwaltungsgebiete, für welche sie die persönliche Form bilden. Daher bleibt die Regierung in Recht wie in Begriff und Function immer Eins, während die Zahl und Competenz der Ministerien beständig im Wechsel begriffen sind.

Das zweite was folgt ist, daß allenthalben wo diese Regierung als Einheit auftritt — als Gesammtministerium — das Staatsoberhaupt dieser Einheit angehört, da die Voraussetzung aller einheitlichen Thätigkeit der Regierung die Uebereinstimmung mit dem individuellen Willen des Oberhauptes voraussetzt. Daher hat die Entlassung des Gesammtministeriums einen ganz andern Sinn als die eines einzelnen Ministers. Hier beginnt wieder das eigentliche Verfassungsrecht, das außerhalb unserer Grenze liegt.

Ist nun aber die Verordnung im weitesten Sinne der selbständige Wille der vollziehenden Gewalt an sich, so ergibt sich nunmehr drittens, daß alles was Verordnung heißt sich zuerst in zwei große Gebiete scheidet, welche aus dem Obigen hervorgehen. Das erste dieser Gebiete entsteht da wo die Regierung als Einheit ihren selbständigen Willen hat, an dessen Spitze das Oberhaupt des Staates steht, und die daraus hervorgehende Verordnung ist dann die Reichsverordnung. Das zweite Gebiet wird dagegen durch die Verwaltung des einzelnen Ministeriums gebildet und begrenzt, und ist die Ministerialverordnung.

Demgemäß gehören zu dem Gebiete der Reichsverordnungen alle diejenigen Verordnungen, welche mehr als ein Ministerium zugleich betreffen, während die Verordnung des Einzelministeriums für die Verwaltung der andern keine Gültigkeit hat.

Digitized by Google

In diesem Sinne erscheint daher das Verordnungswesen stets in doppelter Gestalt. Und es ist nothwendig sich darüber klar zu werden, da damit auch eine doppelte Gestalt des Verordnungs*rechts* entstehen muß.

Dabei *bleibt* der Unterschied zwischen Vollzugs-, Verwaltungs- und Nothverordnung vollkommen bestehen und gilt für beide Arten der Verordnung gleichmäßig, da derselbe nur die drei Grundlagen der Verordungsgewalt bezeichnet, nicht aber die Verschiedenheit der Organe, welche dieselben in Anwendung bringen, und welche es eben ihrerseits ist, die den Unterschied zwischen Reichs- und Ministerialordnung erzeugen.

Das worin sich dieser Unterschied nun rechtlich äußert besteht darin, daß bei jeder Reichsverordnung alle Minister ihre Zustimmung geben oder abtreten müssen, und zweitens, daß sich ihre Ministerialgewalt dem entsprechend der Reichsverordnung unterwerfen, d. i. ihre ministerielle Verordnungsgewalt wieder als die Executive der Reichsgewalt anerkennen muß.

Es ist dann Sache des einzelnen Ministers zu ermessen, ob diese Reichsverordnung im Widerspruch mit dem Gesetze steht oder nicht, und demgemäß entweder derselben zu folgen oder abzutreten. Gibt derselbe dann seine Zustimmung, so hat er damit die *Verpflichtung*, dieselbe auch wirklich in seiner Verordnungsgewalt durchzuführen; sonst *muß* er entlassen werden.

Wenden wir uns nun von diesen Grundsätzen über die Reichs- und Ministerialverordnung dem Finanzministerium zu, so sind die Consequenzen klar.

a) Reichsverordnung.

Jeder Finanzminister als Theil der Regierung bildet einen Theil der Reichsverordnungsgewalt und ist damit für den Inhalt derselben verantwortlich.

Es ist nun der verfassungsmäßige Begriff der Verordnung überhaupt, daß dieselbe dem Volke ohne Zustimmung der Volksvertretung keine neuen Verpflichtungen auferlegen, sondern nur über die bereits im allgemeinen anerkannten im besondern verfügen kann. Es kann daher auch innerhalb des Gebiets der Staatswirthschaft keine Reichsverordnung neue Verbindlichkeiten

Digitized by Google

eingehen, sondern die Competenz derselben umfaßt nur die durch die Bedürfnisse des Staats gebotenen und von der ganzen Regierung als solche anerkannten Bedürfnisse des Staats.

Ebenso kann die von der Gesetzgebung im Budget anerkannte Ordnung des Staatshaushalts auch durch eine Reichsverordnung nicht einseitig geändert werden.

Wird dennoch durch äußere Gewalt oder unabweisbares Bedürfniß entweder eine Belastung oder eine Aenderung des Haushalts nothwendig und werden daher Creditbenützungen oder Ueberschreibungen im höchsten Interesse des Staats unabwendlich, so muß als oberster Grundsatz für das ganze finanzielle Verordnungsrecht angenommen werden, daß, während keine Verordnungsgewalt nicht gesetzlich bewilligte Auflagen einführen kann, Creditbenützungen und Ueberschreibungen nur durch Reichsverordnungen und nicht durch Ministerialverordnungen des Finanzministers angeordnet werden können. Die Verantwortlichkeit für solche Reichs-Finanzverordnungen trägt daher aber auch nicht persönlich der Finanzminister, sondern die ganze Regierung. Die Zustimmung des Staatsoberhauptes zu solchen Reichsverordnungen bedeutet dabei die höchste Ueberzeugung des letztern, daß hier wirklich ein entscheidendes Staatsinteresse vorlag, und erscheint als Beweis dieser Thatsache; die Verantwortlichkeit dagegen tragen die Minister gemeinschaftlich als Regierung; eine specielle Verantwortlichkeit des Finanzministers soll es dabei nicht geben. Die Genehmigung solcher Verordnungen (s. oben) wird dann durch die Vorlegung jener Nothwendigkeit begründet, und die in der Zustimmung des Monarchen, also in der Uebereinstimmung zweier Factoren der Verfassung enthaltene Anerkennung derselben ist das was man ausdrückt, wenn man sagt daß „die Krone die Minister deckt". Die Grundsätze der Genehmigung bleiben dabei unberührt, und der Monarch bleibt unverantwortlich, weil die Ueberzeugung, die er eben zum Ausdruck bringt und in solchen Fällen zum Ausdruck bringen muß, schon an und für sich etwas Unverantwortliches ist. Der Beitritt des Finanzministers dagegen enthält die Erklärung, die Reichsverordnung so weit vollziehen zu wollen, als sie durch die Verfügung über die Bestände oder den Credit des Staats zu verwirklichen ist.

Digitized by Google

Die Berechtigung eine solche Verantwortlichkeit von dem Finanzminister zu fordern beruht endlich darauf, daß es ihm freistand sich zurückzuziehen, ehe er die Reichsverordnung unterzeichnete.

Nun meinen wir, daß man gerade diese Gewalt der Reichsverordnung, welche somit die finanzielle Bedeckung für Maßregeln fordert, die den ganzen Staat betreffen, die eigentliche Finanzgewalt nennen sollte.

b) Ministerialverordnung.

Neben diesem Verordnungsrecht steht nun das Ministerialverordnungsrecht des Finanzministers.

Grundsatz für das letztere ist nun, daß die Grenzen zwischen Reichs- und Ministerialverordnung auch im Finanzministerium sich da ziehen, wo die Verordnungsgewalt des letztern sich nur auf die Thätigkeiten des eigenen Ministeriums und nicht zugleich auf die anderer Ministerien bezieht.

Durch diese Zurückführung auf das eigene Ministerium empfängt nun der Begriff der Ministerialverordnung das was man dem Verständniß aller einschlagenden Rechte und Namen zum Grunde legen muß, das System, indem nunmehr alle Organe des Ministeriums je nach ihrer Competenz unter verschiedenen Namen an dieser Verordnungsgewalt theilnehmen.

Will man nun dafür ein klares Bild gewinnen und damit sich die Bewegungen und Formen dieser, die ganze Staatswirthschaft durchdringenden und ihre Thätigkeit beherrschenden Finanzverordnungsgewalt zur Anschauung bringen, so muß man mit bestimmten Namen auch bestimmte Begriffe zu verbinden sich gewöhnen.

Demnach hat alle Finanzverordnungsgewalt drei Grundformen.

Die erste ist die eigentliche Verordnung, welche vom Finanzministerium selbst ausgeht und wieder zwei Formen hat: die Verordnung des Ministers, den Ministerial-Erlaß, der die ganze Finanzverwaltung umfaßt, und die Verordnungen der Abtheilungen des Finanzministeriums, die Verfügungen, Instructionen und Bescheide, welche je für den bestimmten Zweig der Finanzbehörden gelten.

Digitized by Google

Die zweite ist die Kundmachung, welche von den Finanzbehörden je nach ihrer Competenz für die Function der ausführenden Stellen erlassen wird, und welche deshalb der Regel nach mit den Regulativen für die letztern verbunden ist.

Die dritte ist der Befehl des untern ausführenden Organs an die einzelnen Staatsbürger zur Erfüllung ihrer finanziellen Verpflichtung, der dann als Auftrag, Anforderung, Drohung und wirkliche Execution erscheint, aber natürlich je nach der Art der Leistung sehr viele verschiedene Formen hat.

Die Ministerialerlässe leiten daher das Ganze, die Verfügungen, die Abtheilungen, die Kundmachung, die örtlichen und sachlichen Organe, und die Befehle das, wodurch der Staatsbürger seiner gesetzlichen Pflicht nachkommt.

Indem auf diese Weise die Erlässe des Ministers als das Ganze leitend, die eigentliche Verordnungsgewalt enthalten, scheiden sie sich in die drei Gebiete, welche allen Verordnungen gemeinsam sind.

Sie sind zuerst Vollziehungserlässe, welche die Finanzgesetze ausführen. Dahin gehören zuerst alle Operationen und Dispositionen über den Staatshaushalt, alle Organisationen innerhalb des Ministeriums und mit ihnen alle Anstellungen der einzelnen Beamten, sowie die Ausübung der Disciplinargewalt.

Dann sind sie Verwaltungsverordnungen und zwar mit demselben Princip das allen Verwaltungsordnungen gemein ist, daß dieselben als sogenannte provisorische Gesetze den nachfolgenden Beschlüssen der gesetzgebenden Gewalt unterzogen werden, um Gesetzeskraft zu erhalten. Im Gebiete der Staatswirthschaft sind die beiden schon dargestellten Fälle die der Creditbenützung des Staats durch die Finanzordnung und die Virements der Einzelminister unter Zustimmung des Finanzministeriums. Die nachträgliche Anerkennung dieser Verordnungen ist eben nichts anderes als die oben dargestellte Genehmigung.

Endlich tritt der Begriff und das Recht der Nothverordnungen hier gleichfalls ein; nur muß man die Nothverordnung des Reichs von der des Finanzministeriums wohl zu unterscheiden wissen; es hat bisher zu viel Unklarheit Anlaß gegeben, daß man beide beständig zusammenwirft. Die Nothverordnung des Reichs

Digitized by Google

bezieht sich auf äußere Gewalten, welche den Staat als Ganzes bedrohen, und wird daher auch nie vom Finanzminister allein ausgehen (s. oben). Die Nothverordnungen des Ministeriums der Finanzen gehen dagegen stets von der Noth der Einzelnen aus, insofern Unglücksfälle die gesetzliche Leistung aus wirthschaftlichen Gründen unmöglich machen. Hier erscheinen sie als Hülfe, welche das Finanzwesen Einzelnen unter Umständen bewilligen kann, oder als Nachlässe, welche auf der Uneinbringlichkeit von finanziellen Forderungen beruhen. Es scheint nicht nöthig, das im Einzelnen weiter auszuführen.

Die große Einheit des gesammten Finanzwesens endlich, welche in der Person des Finanzministers ihre Vertretung hat, gelangt nun in diesem vielverzweigten System der thätigen Verordnungsgewalt dahin, daß der Finanzminister allenthalben, entweder wo der Sache nach oder durch die Beschwerde des Einzelnen irgendein Act jener Verordnungsgewalt zweifelhaft oder bestritten wird, die letzte Entscheidung abgibt. Gerade hier aber ist nun der Punkt, auf welchem die reine verfassungsmäßige Rechtsordnung eingegriffen, eben dieses Entscheidungsrecht in das reine ministerielle und das richterliche aufgelöst, das letztere von dem erstern getrennt, und damit den Begriff des Rechtsstaats in das verfassungsmäßige Finanzwesen eingeführt hat. Und damit gehen wir nun, nachdem die Gesetzgebung und die Vollziehung ihre Stellung in der Finanzverfassung gefunden haben, zu demjenigen über, was wir als den Schlußstein der letztern anerkennen, dem verfassungsmäßigen Verwaltungsrecht der Finanzverfassung.

Die Lehre vom Verordnungswesen erscheint hier, wie ich glaube, in derjenigen Gestalt, welche geeignet ist den vielbestrittenen Begriff klarer zu machen. Es ist hier wol nicht der Ort zu eingehender Kritik der Ansichten von Laband, der den Begriff des Gesetzes mit der Sanction derselben unklar verwechselt; H. Schulze's und A. Meyer's Arbeiten beziehen sich, ebenso wie Jarwey's „Würtb. St.-R.", II, 74 fg., auf das Verordnungswesen überhaupt; ich halte fest, daß es gerade Finanzverordnungen sind, an denen die Natur und das Recht der Verordnung klar werden; es bleibt zu wünschen, daß die Staatsrechtslehrer in diesem Sinne auf das Finanzwesen specielle Rücksicht nehmen.

Digitized by Google

Drittes Hauptstück.

Das verfassungsmäßige Verwaltungsrecht des Finanzwesens.

Verfassungsmäßiges Verwaltungsrecht, Verantwortlichkeit und Haftung im allgemeinen.

Das verfassungsmäßige Verwaltungsrecht bildet nun auch für die Finanzverfassung den Schlußstein und wir dürfen hoffen, daß künftig kein Staatsrecht sich für abgeschlossen hält, wenn es nicht dies verfassungsmäßige Verwaltungsrecht mit seinem Organismus als einen selbständigen und in seinen Gesammtheiten zu Ende gedachten Theil des öffentlichen Rechts dargelegt hat.

Auch hier nun scheint die Finanzwissenschaft dazu bestimmt, zum Theil den Anstoß und zum andern Theil den wichtigsten Inhalt für die Behandlung dieses ganzen Gebiets zu geben.

Bei der hohen Wichtigkeit der Sache an sich und bei der in steter Entwickelung fortschreitenden Verwaltungsrechtspflege im allgemeinen sowie namentlich der besondern im Finanzwesen, die ja so tief in die Verhältnisse der Einzelwirthschaft hineingreift, glauben wir die Aufmerksamkeit in besonderm Maße auf dieses, im ganzen noch so gut als gar nicht, und in seinen einzelnen Theilen gerade in der Finanzlehre wenig behandelte Gebiet lenken zu müssen.

Unsere Aufgabe wird dabei darin bestehen für das verfassungsmäßige Finanzrecht und seine Rechtspflege durch seine innere und äußere Verbindung mit dem verfassungsmäßigen Verwaltungsrecht überhaupt das allgemeine Interesse zu erwecken, dessen es wahrlich werth genug ist.

Zu dem Ende muß es hier verstattet sein Wesen, Princip und System des Verwaltungsrechts in diesem Sinne sowie seine Rechtspflege im ganzen zu charakterisiren; denn das verfassungsmäßige Finanzrecht ist auch hier nichts anderes als die bestimmte, allerdings eigengeartete Gestalt und Ordnung, welche diese allgemeine verfassungsmäßige Rechtspflege durch die besondere Natur des Finanzwesens empfängt.

Digitized by Google

Auf ihre einfachsten Sätze zurückgeführt, sind nun die Elemente, die Principien und die Organe der erstern sehr naheliegend.

Die Verfassungslehre nämlich hat gezeigt, daß der Wille des Staats das Gesetz, die thätige Kraft desselben die Verordnung und Vollziehung ist, und daß beide Factoren sich in jedem Theile der wirklichen Verwaltung zugleich beständig bethätigen. Das Wesen dieser letztern dagegen beruht darauf, daß die lebendige Kraft der einzelnen Lebensverhältnisse auch in Gesetz und Verordnung fortlebt und daß die Gesetzgebung auf jedem Punkte mit ihm rechnen muß, um ihre Zwecke zu erreichen. Dieses Verarbeiten der Besonderheit des Wirklichen, die in tausend Formen verschieden erscheint gegenüber dem an sich einheitlichen Willen des Staats, vollzieht sich nun aber in jener zweiten Willensform desselben, der Verordnung. Die Verordnung ist daher ein anderer Wille als das Gesetz, an und für sich nothwendig, selbständig und organisch geartet neben dem letzten dastehend. Dennoch soll auch die Verordnung mit dem Gesetz identisch sein; denn jede That ist zuletzt nichts anderes als die äußere Erscheinung des persönlichen Willens. Aus dieser Selbständigkeit beider Willensformen des Staats erzeugt sich daher das gleichfalls selbständige *Recht* des Gesetzes neben dem der Verordnung. Dieses Recht wird hier wie immer durch das lebendige Wesen seines Inhalts gesetzt. Lehrt uns nun das Wesen der Verordnung, daß sie nur ein Ausdruck des Gesetzes sein kann und soll, so folgt das große *Princip* für dieses ganze Rechtsgebiet, die Unterordnung der Verordnung unter das Gesetz oder *das Princip des verfassungsmäßigen Verwaltungsrechts*.

Nun ist es die Aufgabe der *Lehre* von der Verfassung, eben aus der Natur von Gesetz und Verfassung zu zeigen, daß in diesem Wesen beider die Grundlagen der letzten Harmonie ihrer so sehr verschiedenen Functionen, und damit ein in sich abgeschlossenes System jenes verfassungsmäßigen Verwaltungsrechts wirklich gegeben ist. Allein der Wille der Verordnungsgewalt ist stets ein individueller, von dem leitenden persönlichen Willen des Ministers herab bis zu dem des untersten Executivorgans. Diese Individualität des persönlichen Willens in aller Regierung steht in ihrer Eigenart der Gestaltung des allgemeinen Willens dem Gesetze vermöge des Wesens der Verordnungsgewalt in der

Digitized by Google

Weise gegenüber, daß die erstere die Macht hat der letztern sich in irgendeiner Weise entgegenzustellen und damit die in dem abstracten Wesen der Verfassung liegende und durch die positive Verfassung zum geltenden Recht gewordene harmonische Ordnung zwischen beiden Grundformen des Staatswillens zu stören. Das Bestehen dieser Harmonie kann aber, da sie die Bedingung für das Gesammtleben des Staats ist, nicht von der zufälligen Individualität der Träger der Regierungsgewalt abhängig erscheinen. Alle Verfassung bildet daher in sich einen rechtlich geordneten Proceß aus, vermöge dessen im Falle einer Störung jener Harmonie — wir können noch keinen bestimmtern Ausdruck gebrauchen — das letzte Princip aller Verfassung dadurch gegenüber der individuellen Regierungsgewalt gesichert wird, daß die Entscheidung darüber, ob die zum geltenden Recht gewordene Verfassung durch die Verordnungsgewalt im weitesten Sinne verletzt sei oder nicht, Gegenstand eigener Organe und eines eigenen Verfahrens ist. Dieses Verfahren ist die Verfassungsrechtspflege. Das Princip der Unterordnung der Regierungshandlungen unter dieselbe erscheint als die Verwaltungsgerichtsbarkeit und der Organismus, der darüber entscheidet, ist das Verwaltungsgericht. Weshalb wir sagen „im weitesten Sinne" wird sich sogleich zeigen.

Da nun aber die Regierung als Organismus der vollziehenden Gewalt, im Unterschiede von der Vertretung als der Organisation der gesetzgebenden, vermöge der Natur ihrer Function in aller Verfassung allerdings einerseits die große Einheit des Staatslebens zu vertreten, andererseits aber in der Verwirklichung ihrer Verordnungsgewalt stets den Einzelnen und seine Rechtssphäre zum Object ihrer Thätigkeit hat, so erscheint in aller Verwaltung auch das Gebiet, auf welchem sie das verfassungsmäßige Recht ersetzen kann, als ein zweifaches, und Verwaltungsrechtspflege, Gerichtsbarkeit und Gericht nehmen daher auch eine zweifache Gestalt an. Auf der einen Seite müssen die letztern die Gewähr geben, daß in der Ausübung der Regierungsgewalt die Einheit mit dem Willen der gesetzgebenden Gewalt nicht gebrochen werde, auf der andern Seite muß der Einzelne in seinem individuellen Rechte gegenüber jener Gewalt, der er weder widerstehen kann noch darf, gesichert werden. Alle Ver-

Digitized by Google

waltungsrechtspflege, Gerichtsbarkeit und Gericht für die Regierungsgewalt ist daher ein zweifaches. Das Verhältniß, vermöge dessen jede Regierung als Ganzes in ihrer Thätigkeit der großen Einheit des gesetzlich geordneten Staatslebens mit dem vollen Bewußtsein ihres Inhalts und ihrer Forderung sich unterordnen muß, nennen wir die Verantwortlichkeit; das Verhältniß, vermöge dessen jedes einzelne Organ der Regierung verpflichtet ist, mit seinen einzelnen Handlungen sich den Gesetzen zu unterwerfen und damit die individuellen staatsbürgerlichen Rechte zu achten, heißt die Haftung. Aus der erstern entsteht, wo die Gesetzmäßigkeit durch Verfahren, Urtheil und Vollziehung in einer verfassungsmäßigen Gerichtspflege verwirklicht wird, die verfassungsmäßige Verantwortlichkeit, aus der zweiten und dem ordnungsmäßig gegenüber der Regierungsgewalt gesicherten Rechte der Einzelnen das, was wir den Rechtsstaat nennen.

Es ergibt sich daraus, daß es kein solches verfassungsmäßiges Verwaltungsrecht überhaupt geben kann, solange in der Person des Staatsoberhauptes noch die Gesetzgebung und die Vollziehung als Ein Wille verschmolzen sind. Dasselbe kann erst da entstehen, wo sich der gesetzgebende Wille in seiner Selbständigkeit erkennt und ebenso seine Selbständigkeit dem Staatsoberhaupte gegenüber auch ernstlich in dem Verfassungsgesetze formulirt. Es hat nun Jahrtausende gedauert, bis dieses überhaupt geschehen ist. Das Rechtsprincip des Orients war von jeher die Identität des persönlichen Willens des Staatsoberhauptes mit Gesetz und Verordnung zugleich; diese Identität hob natürlich den ernstlichen Gegensatz zwischen beiden auf, und überließ es höchstens der zufälligen Individualität des Herrschers das höhere Recht des Gesetzes gegenüber dem niedern noch geltend zu machen. Das Rechtsprincip der Alten Welt negirte dagegen absolut die Selbständigkeit des Willens der vollziehenden Gewalt gegenüber dem Gesetze, indem sie die gesetzgebende Gewalt zugleich zur verordnenden machte. Beide Staatsbildungen kennen einfach den Unterschied von Gesetz und Verordnung nicht. Das verfassungsmäßige Verwaltungsrecht hat nun allerdings zu seiner Voraussetzung das Bewußtsein der Nothwendigkeit gegenüber der Gültigkeit des Gesetzes die rechtliche Selbständigkeit der Verordnung anerkennen zu müssen. Dadurch ist dem öffentlichen Recht der

Digitized by Google

Rechtsbegriff des verfassungsmäßigen Königthums entstanden. Erst bei ihm ist daher ein verfassungsmäßiges Verwaltungsrecht für die ganze Verwaltung möglich und erst durch dasselbe erzeugt worden; also auch für die Finanzverwaltung. Diese Rechtsbegriffe aber im Leben der Staaten zur wirklichen Geltung zu bringen, wäre die große Aufgabe des 19. Jahrhunderts.

Die staatsrechtlichen Arbeiten in Deutschland sind nun, soviel wir sehen, die einzigen in der europäischen Literatur, welche sich diese allgemeinen, mit dem Wesen der Verfassung gegebenen Grundsätze klar gemacht und darauf das gebaut haben, was zu leisten die Aufgabe eben der deutschen Wissenschaft zu sein scheint, jene für ganz Europa thatsächlich anerkannten Kategorien zu wissenschaftlichen Begriffen mit ihrer Forderung nach objectiver Gültigkeit zu erheben. Unklarheit und Streit der Meinungen und der Worte fehlen dabei allerdings auch hier nicht; namentlich der Begriff des „Rechtsstaats" ist unfertig, da man nicht anerkannte, daß dieser Begriff nicht etwa den Staat als Verwalter des Rechts bezeichnen dürfe, da ein Staat überhaupt ein Unding wäre, der das Recht nicht verwaltete, sondern, daß derselbe sich historisch zu dem Gedanken entwickelt hat, daß es das Wesen des eigentlich sogenannten Rechtsstaats sei überhaupt das Recht des Einzelnen gegenüber der Regierungsgewalt, die man dazu noch gewöhnlich mit der Staatsgewalt verschmolz, zu gewährleisten. Allein im Ganzen stehen nun doch seit der Scheidung von Gesetz und Verordnung jene Begriffe fest. Und nunmehr kommt es darauf an den nächsten Schritt weiter zu thun.

Dieser Schritt muß nun darin bestehen, daß man in jenen abstracten Kategorien von dem allgemeinen Begriffe des Staats zu dem der einzelnen Gebiete seiner Regierungsgewalt, also zu den einzelnen Ministerien übergeht, und dieselben in der Besonderheit ihrer praktischen Aufgaben zur speciellen und systematischen Anwendung bringt.

Dasjenige Verwaltungsgebiet nun, auf welchem sich vermöge der Natur seines Inhalts alle jene Begriffe zuerst entwickelt haben und sich auch am faßbarsten entwickeln mußten, ist das Finanzwesen.

Ohne uns daher auf einzelne staatsrechtliche Erörterungen

Digitized by Google

einzulassen, wird es unsere Aufgabe sein auf den obigen Grundlagen das verfassungsmäßige Verwaltungsrecht des Finanzwesens als den Abschluß unseres Begriffes von der Finanzverfassung darzulegen.

Wir bemerken nur, daß die folgende Darstellung dadurch eine viel bessere ist als alles was wir in unsern frühern Auflagen gesagt haben, daß sie dieses verfassungsmäßige Finanzrecht als eine Einheit in den selbständigen Begriff der Finanzverfassung einfügt, und dadurch, wie wir hoffen, im Stande sein wird, was auch wir noch nicht ganz verstanden, das Einzelne durch das Ganze zu erklären. Welchen Werth das hat, wird man dann im Einzelnen sehen.

Elemente der Geschichte. Die beiden ersten Epochen.

Es würde nun nicht schwer sein auf der obigen Grundlage sofort zum System des verfassungsmäßigen Finanzrechts überzugehen. Allein, daß dieses ebenso mächtige als wichtige Gebiet der Finanzverfassung keineswegs schon ein in sich abgeschlossenes und fertiges ist, ist wol gewiß. Auch hier lebt die Arbeit des sich selbst entwickelnden Staats in dem innigen Zusammenhange des Vergangenen mit dem Gegenwärtigen fort. In der That sind die heutigen Zustände und Fragen doch nur die weitern Bewegungen derselben Factoren, welche dieses ganze Gebiet des heutigen Staatsrechts vor Jahrhunderten haben entstehen lassen. Sie werden es daher auch wol sein, welche uns manchen Zweifel der Gegenwart durch ihre Verbindung mit der Vergangenheit zu erklären vermögen.

Dabei lassen wir die Alte Welt hier ganz bei Seite, da wir in ihr zwar ein finanzielles Rechnungswesen und zum Theil auch eine Haftung, nirgends aber den Begriff der Verantwortlichkeit und ihrer Rechtsbegriffe finden.

Erst in der germanischen Welt tritt dieser Gedanke der Verantwortlichkeit auf, und zeigt uns eine Seite der innern Geschichte der Staaten, ohne deren Verständniß die letztere niemals eine vollständige sein kann.

Man kann nun das was wir den Kern dieser Geschichte nennen unschwer bezeichnen.

Natürlich kann es überhaupt keine öffentliche Wirthschaft geben ohne irgendeine Rechnung und ohne irgendeine Haftung

Digitized by Google

für die Geldverwaltung derselben und ihre Uebereinstimmung mit der erstern. Solange es sich aber um irgendeine andere Wirthschaft als die des Staats handelt, ist eine solche Haftung stets eine privatrechtliche, die allerdings zur strafrechtlichen übergehen kann. Aber erst da, wo der Gedanke der Einheit des Lebens der Gemeinschaft im Staate und damit auch in der Staatswirthschaft sich zu verwirklichen beginnt, tritt neben die Haftung der Begriff der Verantwortlichkeit ein, der dann durch die Verfassung zu einem Rechtsbegriff und Rechtssystem wird. Daher besteht der Grundgedanke der gesammten Geschichte unseres Gebietes darin, daß sich vermöge der allmählichen Ausbildung der Staatsidee auch im Finanzwesen des Staats aus der ursprünglichen amtlichen Haftung mit ihren privat- und staatsrechtlichen Rechtssätzen der Begriff und das Rechtssystem der öffentlich-rechtlichen Verantwortlichkeit entwickeln. In dieser Entwickelung bildet nun unsere Gegenwart ein bestimmtes, und bereits für dieses Staatsfinanzwesen sehr ausgebildetes Stadium, und man kann, sowie man das System des heutigen Rechts als ein Ganzes erfaßt, schon jetzt mit aller Bestimmtheit sagen, daß das nächste Stadium in der Ausbreitung der Begriffe von Haftung und Verantwortlichkeit auf das Finanzwesen der Selbstverwaltung bestehen wird.

Auf dieser Grundlage ist nun die Charakterisirung der drei Epochen leicht verständlich, in welchen jene Entwickelung erscheint. Sie schließen sich an die Geschichte des Finanzwesens fast von selber an. Das Wesen jeder einzelnen dieser Epochen, wir möchten sagen, ihre geschichtliche Aufgabe besteht dann darin, daß jede derselben eine derjenigen schwierigen Aufgaben ist, welche in dem allgemeinen Begriffe des verfassungsmäßigen Finanzrechts liegen, die andern aber der Zukunft überläßt. Es wäre freilich dabei sehr irrig, wollte man annehmen, daß unsere Gegenwart damit zum Abschluß gekommen wäre. Wir werden das sogleich sehen.

In der ersten Epoche, in welcher die landesherrliche Wirthschaft mit Dominium, Regalien und Gebühren noch ganz selbstständig den gleichfalls selbständigen Grundherrlichkeiten gegenübersteht, selbst dann noch, als die Stände außerordentliche Subsidien frei bewilligten, hat natürlich der Landesherr eine Verrechnung

Digitized by Google

seines Haushalts, die Camera Computorum oder Principis, mit Controle und Haftung der Verwaltungsorgane gegenüber dem Herrn. Aber da nicht einmal die Stände einen Einfluß auf die Verwendung des fürstlichen Einkommens haben, gibt es überhaupt noch keinen Begriff der Verantwortlichkeit. Dabei jedoch ist das eine wesentliche Element alles Finanzrechts bereits vorhanden. Es gibt schon eine Gerichtsbarkeit für die Verpflichtung der Einzelnen gegen den beginnenden Staat. Nur sieht sie ganz anders aus als die heutige. Jene Verpflichtungen gegen den im Keime vorhandenen Staat bestanden nämlich in den Lehnspflichten des Einzelnen und den Lehnsrechten des obersten Lehnsherrn, die in den Polyptiken oder Doomes-day-books der fürstlichen Kammern wie in London und Paris genau verzeichnet waren. Aus diesen Pflichten und Rechten entstanden nun Streitigkeiten der Vasallen gegen den Fürsten als obersten Dominus, und allenthalben, wo das Fürstenthum selbständig geworden, bildete es selber einen fürstlichen Gerichtshof eben über jene feudalen Pflichten und Rechte, ein Kammergericht, zuweilen unter Vorsitz des Königs, wie die Cour du Roi in Frankreich, zuweilen blos unter dem seines ersten Dieners, wie die Court of Exchequer in England. So gab es in dieser ganzen Epoche bereits eine fürstliche Rechnungskammer und eine Buchhaltung mit Rechnungs- und Kassawesen, aber nur noch die des Fürsten, nicht des Staats, damit allerdings eine amtliche Haftung aber keine öffentliche Verantwortlichkeit. (Siehe die Maîtres des Requêtes in Frankreich, die trefflich eingerichtete Rentei im 14. Jahrhundert in Savoyen. Stein, in Schanz' „Finanz-Archiv", Bd. I.) Damit war eine der Grundlagen gelegt; wir würden sagen, daß dabei der entscheidende Standpunkt noch der des fürstlichen Haushalts statt der Finanzwirthschaft des Staats ist. Allein sowie der Lehnsherr souverän, und die Pflicht des Vasallen damit nur zu einer Pflicht gegen den Staat zu werden beginnt, ändert sich das; das Kammergericht der Lehnsepoche empfängt den Charakter eines Verwaltungsgerichts unserer Zeit und so sind die ersten Elemente der zweiten Epoche schon hier angedeutet.

Diese letztere aber tritt keineswegs schon ein mit der bloßen Steuerbewilligung durch die Stände, die ordines. Man wird

Digitized by Google

sich erinnern, daß ein paar Jahrhunderte hindurch das bewilligte Subsidium ganz in die absolut freie Verfügung des Landesherrn fiel, also für das Recht über die wirklich eingezahlte Steuer und dann über die rein königlichen Einnahmen gar kein Unterschied bestand. Sowie indeß die Steuern nun aus zeitweilig bewilligten Subsidien, gleichviel wie, zu regelmäßigen Zahlungsverpflichtungen des Volkes werden, tritt allmählich das ein was dieser Epoche ihren Charakter gibt. Die Steuern erscheinen als die Grundlage für die Verwaltung statt für die persönlichen Bedürfnisse des Fürsten; sie gelten dem Volksbewußtsein als bedingt durch die Nothwendigkeit und Nützlichkeit ihrer Verwendung, die necessitas et utilitas publica, und die Vorstellung eines Staatsfinanzwesens scheidet sich ab von dem Lehnsfinanzwesen als eine jetzt dem gesammten Staatsleben angehörende Angelegenheit. Der Proceß, in welchem sich das ausbildet, hat allerdings in jedem Lande seine nationale Gestalt. In England vollzieht er sich durch das Princip, daß jede Steuer nur für einen bestimmten Zweck bewilligt wird; in Frankreich erscheint er in der Form eines entstehenden Staatsbudgets und der ersten Form eines Staatsfinanzministers, der Intendants des Finances, in Deutschland dagegen durch die mit dem 17. Jahrhundert entstehende Finanzwissenschaft und ihre allgemeinen Principien und Forderungen. Zu gleicher Zeit findet das eine Princip seinen Ausdruck in dem ersten noch unsichern Eingreifen der Stände in die Verwaltung durch Debatten und allerlei Beschwerden und Gravamina, deren Berücksichtigung als Bedingung der Steuerbewilligung angesehen wird. Und damit wird der Grund gelegt für den Gedanken, daß die Berechtigung zur Besteuerung in der Verwendung der Steuer für das öffentliche Wohl liege, und neben der Haftung für die Richtigkeit der damit begründeten Idee der Staatsrechnung beginnt der Gedanke der Verantwortlichkeit für die richtige Verwendung der Steuern zu treten.

Allein damals kommt nun dieselbe nicht zur Entwickelung. Der Sieg der Finanzwirthschaft der absoluten Monarchie gibt ihr vielmehr zunächst eine ganz andere, und doch leicht verständliche Gestalt, die wir ihrer Haupterscheinung nach als das Auftreten einer amtlichen obersten Rechnungskammer bezeichnen müssen. Wir verfolgen die Entstehung der absoluten

Digitized by Google

Monarchie hier nicht. Allein gerade das was sich für die höchste Verwaltung der jetzt staatlichen Finanzen aus dem Princip der absoluten Monarchie eben für diese oberste Rechnungskammer, die unter verschiedenen Namen jetzt in ganz Europa auftritt, entwickelt, bildet nicht blos den Inhalt der ganzen zweiten Epoche, sondern in der That auch die Grundlage für das richtige Verständniß unserer Gegenwart auf diesem Gebiete; ja wir glauben sagen zu dürfen, daß die Unklarheit der letztern nur durch das klar geworden, was damals sich gebildet hat.

Sowie nämlich, wie wir gesehen, das königliche Finanzwesen jetzt durch Einbeziehung der Leistungen des ganzen Volkes in seine Verfügungen und mithin in seine Verrechnungen den Inhalt und Charakter eines Staatsfinanzwesens empfängt, und dadurch die wirthschaftliche Grundlage, sowie das Maß aller Zweige der neuentstehenden Verwaltung wird, während der souveräne Monarch doch zuletzt die höchste entscheidende Gewalt über alle öffentlichen Dinge besitzt, scheiden sich für die gesammte Finanzwirthschaft zwei Verhältnisse, die nach dem alten Recht zu keiner Selbständigkeit gelangen konnten. Wir müssen sie, vorausgreifend, hier bezeichnen.

Das eine derselben besteht darin daß jetzt nicht etwa blos die wirthschaftlichen Verhältnisse des königlichen Hauses, sondern die des ganzen Staatslebens als eine Einheit auftreten, in welcher die strenge Ordnung zwischen Ausgaben und Einnahmen durch die Deckung der Bedürfnisse der Verwaltung zur Bedingung des gesammten Staats wird. Das kann ohne zwei Dinge nicht geschehen. Das erste ist die Organisirung der Kassen und des Zahlungswesens, das zweite ist die Controle beider. An diese schließt sich dann naturgemäß der große Zahlungsproceß, der alle Einnahmen und Ausgaben umfaßt und sie zu einem einheitlichen System macht, in welchem jeder Zweig der Verwaltung das empfängt, was ihm die Vertheilung der Einnahmen bestimmt hat. Und da endlich die Souveränetät des Fürsten nach der Beseitigung der ständischen Rechte einseitig für Einnahmen und Ausgaben das geltende Recht schafft, so ergibt sich, daß mit dieser einheitlichen Ordnung auch das Recht der Entscheidung über die finanziellen Streitigkeiten, also die finanzielle Jurisdiction, mit dieser souveränen Verwaltung von Einnahmen und

Digitized by Google

Ausgaben gegeben ist. Verbindet man diese Elemente zu einem Ganzen, so bedeuten dieselben das was wir später als ersten Theil der Finanzverwaltnng genauer darstellen werden; mit der absoluten Monarchie wird aus dem fürstlichen Haushalt ein Staatshaushalt.

Mit dieser großen und einheitlichen Gestaltung dieses Gebiets der Finanzwirthschaft mußte daher jetzt auch die Frage entstehen, wem denn nun die Leitung dieses Staatshaushalts, vor allem in dem Kassen- und Controlwesen überantwortet werden und wem die Controle über diese Leitung, auf welcher jetzt das ganze Staatsleben beruhte, zustehen solle?

Man darf dabei nun nicht vergessen, daß es noch keinen Gedanken, ja nicht einmal den Namen eines persönlich leitenden und verantwortlichen Finanzministers gibt. Noch ruht die gesammte Verwaltung auf dem was wir das Collegialsystem nennen. Ein solches Collegialsystem war nun schon für den eigentlich fürstlichen Haushalt in der alten Hofkammer und seinem Rechnungswesen vorhanden. Es war daher nichts natürlicher, als daß sich das Rechnungswesen der Krone zum selbständigen Rechnungswesen des Staats erhob; aus der alten Camera Principis ward jetzt die amtliche oberste Rechnungskammer und zwar mit ihren drei, für Europa mehr oder weniger gültigen Attributen, erstlich alle Zahlungen und Rechnungen in sich zu concentriren, zweitens die oberste Controle über jeden einzelnen Theil des Staatsrechnungswesens zu führen, und drittens die Gerichtsbarkeit über alle Fragen des Zahlungs- und Rechnungswesens auszuüben; damit die oberste Rechnungskammer der Organismus des eigentlichen Staatshaushalts.

Dazu kam nun das zweite. Als Organisation dieses mit dem Staatsfinanzwesen sich auf allen Punkten identificirenden Staatshaushalts hatte diese oberste Rechnungskammer als Einheit alles Kassenwesens auch die Zahlungen an die Verwaltungsorgane des Reichs zu besorgen, wie es die Gesammtheit aller Einnahmen bei sich vereinigte. Damit ward sie natürlich dasjenige Organ, welches in dem jährlichen Haushaltsentwurf für den Monarchen die erste Form des Staatsvoranschlags einführte, wie sie die jährliche Abrechnung für den ganzen Staat dem Souverän vorlegte. Mit ihr entstanden daher der Begriff und

Digitized by Google

die Form einer Bilanz des Staatshaushalts und mit der Bilanz wieder einerseits die Pflicht dem Souverän die Mittel zur Herstellung des Gleichgewichts vorzuschlagen, und das Recht sie auszuführen. So bildeten sich die Aufgaben des Finanzministers in dem Entwurf des Budgets und der Durchführung von Finanzdispositionen und -Operationen fast von selber aus.

Damit nun entsteht allerdings schon die erste Gestalt der spätern Verantwortlichkeit der obersten Leitung; allein sie vermag noch durchaus keine rechtliche Form neben der amtlichen Haftung zu gewinnen, da zuletzt doch immer die Kammer ein Collegium bleibt, in welchem jedes Mitglied nur einen bestimmten Theil vertritt. Noch fehlt das Aufstellen der verantwortlichen Persönlichkeit; es gibt noch keinen Finanzminister und damit bleibt auch bei der strengsten Organisation dieses ganze Gebiet ein unfertiges.

Dagegen entwickelt sich ein zweites Verhältniß, dessen Grundlagen und wesentliche Folgen bis in unsere Gegenwart reichen.

Denn da jetzt jene oberste Rechnungskammer die ganze Verwaltung der Staatsfinanzen in Händen hatte, so stand dieselbe mit der maßgebenden Stellung, welche sie dadurch empfing, theils mit ihrer Controle über die gesammte Geldverwaltung und die Kassen aller einzelnen Verwaltungszweige, vor allem die des Hofes und des Heerwesens, theils mit ihrem natürlichen Streben die Ausgaben der beiden letztern Branchen um des Gleichgewichts willen soviel als möglich zu beschränken, bald mit dem Hof, bald mit der neuentstandenen Verwaltung überhaupt in beständigem Gegensatz. Damit erschienen denn diese Functionen der obersten Rechnungskammer zuletzt immer als Beschränkungen des Souveräns selbst, indem sie die Ordnung des Staatshaushalts beständig der persönlichen Willkür des absoluten Monarchen und zugleich der Selbstthätigkeit aller einzelnen Verwaltungszweige als feste Grenze im Namen des Staats entgegenstellten, während man sie dennoch als einen wesentlichen Factor der Idee der persönlichen Einheit des Staats wiederum nicht entbehren konnte. Deshalb darf es nicht wundern, daß die rechtliche Competenz und die innere Organisation aller Formen dieser obersten Rechnungskammer in ganz Europa während dieser Zeit bis zu dem Entstehen der Verfassungen im 19. Jahrhundert be-

Digitized by Google

ständig unklar bleiben und fortwährend hin und her schwanken. Bald wird eine solche oberste Leitung selbständig aufgestellt, bald wird sie wieder beseitigt; bald findet man ihren Schwerpunkt in dem obersten Finanzgericht, bald in der obersten Controle; bald erscheint sie als eine collegiale Kammer wie in Oesterreich, bald als eine höchste Inspection unter Leitung der Intendanten Frankreichs, bald als eine Controlirung der Einzelausgaben wie in England. Es ist nicht etwa thatsächlich, sondern der Natur der Sache nach gegeben, daß hier nichts klar und nichts gleichartig ist, als die Unmöglichkeit zu einem endgültigen Abschluß in dem ewigen Streit zwischen Souverän, Verwaltung und Finanzwesen zu kommen. Wir wissen von diesen Verhältnissen der zweiten Epoche nicht gar viel; aber das was wir davon wissen zeigt uns, wie jene Gegensätze in den verschiedenen Staaten höchst verschiedene Gestalten annehmen, und wie zuletzt stets, was ja eben das Charakteristische ist und worauf ein so wesentlicher Theil der zunächst innern Geschichte Frankreichs, Oesterreichs und Preußens beruht, die Persönlichkeit des Souveräns, ja der jedesmalige individuelle Charakter desselben den Ausschlag gibt. Alles was wir über diese Dinge erfahren werden, wird uns diese allgemeine Thatsache im einzelnen bestätigen. Wir können das jedoch hier nicht weiter verfolgen.

Allein das was nun daraus klar wird, ist der Charakter der jetzt folgenden dritten Epoche, das beginnende verfassungsmäßige Finanzrecht. Das für dieses Recht mit dem Entstehen der Verfassung entscheidende Princip besteht nämlich nicht in der Einheit der Staatswirthschaft, die auch ohne Verfassung sehr wohl denkbar ist, wie jetzt in Rußland, sondern darin daß die höchste Finanzleitung statt dem Monarchen, der selbst immer unverantwortlich bleibt und seinen individuellen Willen auch im Finanzwesen selbst bestimmt, verantwortlich zu sein, jetzt der gesetzgebenden Gewalt verantwortlich wird.

Die Finanzwissenschaft hat nun bei diesem letzten Princip aller Verfassung davon auszugehen, daß dasselbe mit dem ihr entsprechenden parlamentarischen System sowie mit dem juristischen der Ministeranklage und allen Fragen, die dahin gehören, bekannt ist. Sie muß ferner als anerkannt voraussetzen, daß der Finanzminister zugleich Mitglied der Regierung ist, und

Digitized by Google

als solches ohne Rücksicht auf sein Gebiet an der verfassungsmäßigen Verantwortlichkeit der Regierung wie jeder andere Minister theilnimmt. Von diesen Fragen der Verfassung hat unsere Arbeit daher nicht zu reden.

Allein wenn in ihnen das Princip der Verfassung als die allgemeine Harmonie zwischen Gesetzgebung und Regierung gegeben ist, so haben wir schon früher gezeigt, wie dieses Princip sich zum System entwickelt, indem gerade diese Verantwortlichkeit vermöge der Natur der besondern Verwaltungsgebiete der einzelnen Ministerien für jedes derselben eine besondere Gestalt annimmt. Es ist schon jetzt nicht mehr genügend bei dem allgemeinen Begriff und Recht jener Verantwortlicheit stehen zu bleiben. Als die Verfassungen entstanden, schienen beide sehr einfach und die Völker begnügten sich mit einer lange Zeit hindurch sehr unausgebildeten Vorstellung und Anerkennung derselben. Der große Fortschritt dagegen, den die letzten Decennien auch hier gebracht haben, besteht nun nicht in einer abstracten Entwickelung jenes Princips, sondern vielmehr in der sehr concreten Gestaltung desselben, einerseits nach den großen Regierungsgebieten, und andererseits in den Berührungen der letztern mit den Rechten der einzelnen Staatsbürger. Unter allen diesen Gebieten ist nun keins, auf welchem die Entwickelung jenes Princips der Verantwortlichkeit so nothwendig war und zugleich so viele Einzelfragen erzeugte, als gerade die Finanzgewalt der Regierung gegenüber der Finanzgewalt der Legislative. Wenn daher die Verantwortlichkeit der erstern gegenüber den Bestimmungen der letztern Princip war, so mußte sich an die specifische Natur und Aufgabe jener Finanzgewalt allmählich ein specifisches, jener Natur entsprechendes, von dem aller andern Ministerien wesentlich verschiedenes System ihrer Verantwortlichkeit und damit des verfassungsmäßigen Finanzwesens entwickeln. Und wenn somit die dritte Epoche mit jenem Princip beginnt, so ist ihr Inhalt die Entwickelung eben dieses Systems desselben.

Vielleicht ist dies nun nirgends so schwierig als gerade auf diesem Punkte. Denn hier verbindet sich noch das Frühere mit dem Gegenwärtigen viel inniger als anderswo, die Formen und Forderungen gehen ineinander über, und schwerlich wird jemand sagen, daß hier etwas Fertiges vorliege. Dennoch ist das was

Digitized by Google

hier sich ausbildet, seinem Wesen nach ein in sich abgeschlossenes Ganzes. Nur darf gerade die Finanzwissenschaft sich der Aufgabe nicht entziehen auf der ihr eigenthümlichen Grundlage dieses Ganze in sich aufzunehmen.

Wir werden demnach sagen, daß in dem folgenden System das theils begründet, theils gegeben ist, was wir den Inhalt der dritten Epoche nennen müssen. Nur darf man dabei nicht bei der einen oder bei der andern Seite stehen bleiben. Gelänge es uns das Zusammengehören der drei folgenden Kategorien, zu denen sich allmählich selbst das praktische Leben ausgebildet hat, recht klar zu machen, so würde vielleicht sogar für das Staatsrecht und seine Darstellungen mit einer neuen Aufgabe ein neuer Erfolg gewonnen werden.

Die dritte Epoche. Die zwei Gebiete des verfassungsmäßigen Finanzrechts.

Sowie man festhält, daß alle Verfassungsmäßigkeit die Unterordnung der Regierungs-Gewalt unter die gesetzgebende auf all den Gebieten bedeutet, auf denen das Gesetz wirklich gegeben ist, so scheiden sich auch für das Finanzrecht zwei große Rechtsgebiete. Das Finanzwesen steht zuerst als Ausdruck und Leitung der Einheit des wirthschaftlichen Staatslebens innerhalb der einheitlichen staatswirthschaftlichen Gesetzgebung. Dann tritt dasselbe als die vollziehende Gewalt für die einzelnen Finanzgesetze dem Einzelnen entgegen. Wenn wir daher von der Harmonie von gesetzgebender und vollziehender Gewalt auch hier reden, so erscheinen principiell zwei Gebiete, in denen sich jene verwirklichen muß. Das eine ist das Verhalten der Finanzgewalt zum Budget, das zweite das Verhalten derselben in der Ausführung der einzelnen Gesetze zum staatsbürgerlichen Rechte des Einzelnen. Damit löst sich auch in der Finanzverfassung ebenso wie in jedem andern Theile der Verfassung der allgemeine Begriff der Verantwortlichkeit in seine zwei Grundformen auf. Wir nennen nun die erstere derselben, welche das Verhalten zum Budget umfaßt, die eigentliche oder verfassungsmäßige Verantwortlichkeit der Finanzverwaltung in der Verfassung, die zweite nennen wir die gerichtliche Haftung derselben gegen-

Digitized by Google

über dem Staatsbürgerthum. Wenn wir schon hier beides nach seiner Erscheinung charakterisiren wollen, so werden wir kurz sagen, daß sich das erstere in der Darstellung des obersten Rechnungshofes, das zweite in dem Begriffe des Verwaltungsgerichtswesens zusammenfaßt.

Hält man diese Unterscheidung der rechtlichen und administrativen Ordnung der frühern Epoche gegenüber, so ergibt sich zunächst, daß nicht so sehr in dem obersten Rechnungshofe als vielmehr gerade in dieser Scheidung und mit ihr in der Selbständigkeit beider Kategorien der verfassungsmäßigen Verantwortlichkeit der tiefe Unterschied der neuen Zeit von der alten liegt.

Vergleicht man dabei wieder zunächst im allgemeinen die positive Rechtsbildung der frühern mit der gegenwärtigen Epoche auf diesem Gebiet, so erkennt man, daß in der erstern das Streben aller betreffenden Gesetzgebung sich darin erschöpft eine selbständige Controle für den Fürsten in der Finanzverwaltung auf irgendeine Weise hinzustellen. Die Verfassungen der neuen Zeit sind zwar principiell klar darüber, daß zu der Controle jetzt eine Verantwortlichkeit hinzutritt, und daß dieses entscheidende Urtheilsrecht über dieselbe bei der gesetzgebenden Gewalt sein muß; allein indem man dabei den frühern Controleapparat mit allen seinen Fragen in die neue Ordnung aufnahm, ward man sich eben noch nicht einig über die Stellung dieser neuen Gestalt der alten Organe einerseits zu der Legislative, andererseits zu den obersten Verwaltungsstellen. Daher tritt uns hier das entgegen was das positive Recht dieser Epoche charakterisirt; das Princip der Verantwortlichkeit und der Haftung ist allerdings allgemein anerkannt und zu einem europäischen geworden, die Formen und Rechte seiner Organisation aber blieben dabei in den verschiedenen Staaten sehr verschieden. So wird es denn nun auch hier die Aufgabe der Wissenschaft, das Wesen und den Inhalt des erstern der Beurtheilung des letztern zum Grunde zu legen.

Neben dem positiven Recht besteht nun der allgemeine Charakter der dahin gehörenden Literatur, und zwar nicht blos der finanziellen, sondern auch der staatsrechtlichen, seitdem die Frage nach der Verantwortlichkeit endgültig aufgenommen ist,

Digitized by Google

was in Deutschland erst seit 30 Jahren beginnt, im ganzen und großen darin, daß man die letztere zum Theil sehr ausführlich behandelt, die Frage der gerichtlichen Haftung aber mit der Verantwortlichkeit noch weder in eine innere noch äußere Verbindung bringt. Wir glauben demgemäß hier unsere nächste und allgemeinste Aufgabe für unser besonderes Gebiet darin suchen zu müssen, daß wir die Auffassung der Verfassungsmäßigkeit vor allem in der Verbindung der Begriffe und des Organismus der budgetmäßigen Verantwortlichkeit mit der verwaltungsgerichtlichen Haftung der Finanzen suchen. Das ist die Grundlage des Systems, dessen Elemente jetzt folgen.

Was nun schließlich die Verfassungsurkunden betrifft, so muß man auch hier festhalten, daß in aller Rechtsgesetzgebung nichts unvollständiger ist und unfertiger sein mußte, als eben die Verfassungsurkunden selber. Wollte man das gegenwärtig geltende Rechtssystem für Verantwortlichkeit und gerichtliche Haftung überhaupt, oder auch nur in seiner directen Begründung blos durch die Verfassungsurkunden feststellen, so würde man für die größten Völker Europas theils zu gar keinem Resultate gelangen, wie in England und Frankreich, deren Verfassungen nichts über jene Fragen enthalten, theils nur höchst unsichere und stets bestreitbare Consequenzen ziehen, wie in Deutschland und Oesterreich. Dagegen kann es kaum zweifelhaft sein, daß die eigentliche Quelle jenes Rechtssystems für beide Gebiete eben das verfassungsmäßige Leben selber ist, und zwar dadurch, daß das praktische parlamentarische Leben durch das Zusammenwirken von Verständniß und Tradition in sich selbst die Consequenzen für Verantwortlichkeit und Haftung entwickelt, die aus dem höchsten Verfassungsprincip auch hier folgen. Die einzelnen über die ganze Frage später selbständig erlassenen Verfassungsgesetze, welche nun jenes Rechtssystem zum positiven Rechte erhoben haben, dürfen daher durchaus nicht als systematische Entwickelung einer dahin zielenden Gesetzgebung betrachtet werden, sondern sie sind stets aus einzelnen, meist ganz genau bestimmten Bedürfnissen und Fragen hervorgegangen; kein Staat der Welt hat auch nur annähernd etwas, das einem organischen Gesetze über das verfassungsmäßige Verwaltungsrecht als Ganzes auch nur entfernt ähnlich sähe. Da aber dennoch alle einzelnen dahin gehörigen

Digitized by Google

Gesetze aus derselben gemeinsamen Quelle entsprungen sind, so kann man dennoch sie alle als ein innerlich zusammengehörendes Ganzes betrachten, und somit recht wohl berechtigt sein gegenüber dem in jedem Staate Europas höchst mangelhaften positiven Rechte von einem europäischen Rechtsbegriff und europäischen Rechtsordnungen auch auf diesem Gebiete zu reden, in welchem jede größere Auffassung stets das eine durch das andere erklärt und ergänzt. Und dabei bleiben wir bei unserm Grundgedanken, daß vorderhand die deutsche Finanzwissenschaft auch hier die Function hat und das Bewußtsein haben sollte, daß sie die Trägerin eben dieses europäischen Rechtslebens zu sein berufen scheint.

Von diesem Standpunkt aus werden wir nun versuchen dies Gebiet systematisch und zugleich in seiner historischen Continuität darzulegen.

A. Die verfassungsmäßige Verantwortlichkeit gegenüber dem Budget.

(Der oberste Rechnungshof.)

Die finanzielle und die verfassungsmäßige Controle.

Aller Begriff einer verfassungsmäßigen, oder gemeiner gesagt, einer budgetmäßigen Verantwortlichkeit hat nur eine Voraussetzung, die man durchaus selbständig ins Auge fassen und für die ganze folgende Darstellung im Auge behalten muß.

Jedes Finanzwesen, mit oder ohne Verfassung, bedarf einer beständigen Controle. Es ist überflüssig, das näher zu begründen. Man kann sich nun diese Controle in verschiedener Weise organisirt und mit verschiedenen Attributen und Entscheidungsgewalten versehen denken; immer aber bleibt sie das Organ, durch welches die rechnungsmäßige Richtigkeit der Finanzverwaltung festgestellt wird. Wir nennen dieselbe kurz die finanzielle Controle.

Sowie dagegen die absolute Monarchie sich zum organischen Begriff der verfassungsmäßigen Gesetzgebung entwickelt, entsteht neben der rein finanziellen Frage nach jener rechnungsmäßigen

Digitized by Google

Richtigkeit in der Führung der Finanzverwaltung die zweite, wie sich die in den betreffenden Rechnungen aufgestellten Ergebnisse der finanziellen Verwaltung, zunächst ohne Rücksicht auf ihre ziffermäßige Richtigkeit, zu demjenigen verhalten was als das geltende Gesetz für die Staatswirthschaft anerkannt ist, dem Budget. Diejenige Controle nun, deren Aufgabe die Vergleichung der wirklichen Finanzverwaltung mit den gesetzlichen Bestimmungen des Budgets als solchen bildet, nennen wir die verfassungsmäßige Controle.

Wenn wir nun, wie wir das später darlegen werden, die gesammte Geldbewegung des Finanzwesens in Einnahme und Ausgabe des Staats mit allen ihren Organen und Functionen in dem Begriff des Staatshaushalts zusammenfassen, so ist damit die finanzielle Controle ein integrirendes Element des Staatshaushalts, muß denselben in allen seinen Theilen durchdringen und dadurch, daß dasselbe die Richtigkeit der Geldbewegung schon bei den einzelnsten Einnahmen und Ausgaben so weit möglich feststellt, die Richtigkeit des Ganzen sichern und klar machen. Eine finanzielle Controle ist daher nicht ein Controlsproceß, der blos durch ein einzelnes für sich bestehendes Organ durchgeführt werden kann, sondern er erscheint vielmehr in jedem selbständigen Verwaltungsgebiet, oder im verfassungsmäßigen Staate innerhalb jedes einzelnen Ministeriums und somit in jedem Rechnungsdepartement desselben; die beiden Formen, in denen sie auftritt, heißen die Revision und die Inspection, und keine oberste Verwaltungsbehörde kann ohne seine eigene revidirende und inspicirende Thätigkeit gedacht werden. Ebenso hat natürlich jedes Ministerium wieder innerhalb seines Gebiets seine Jahresrechnung abzuschließen. Denkt man sich nun diese verschiedenen Jahresrechnungen als ein Ganzes zusammengefaßt, so entsteht der Begriff der Staatsrechnung, welche in jedem Staate, mit oder ohne Verfassung, vorhanden sein und im Princip auf denselben Grundlagen beruhen muß. Nun kann eine solche Jahresrechnung des ganzen Staats von dem Leiter des ganzen Staatshaushalts, heiße er nun Lord of the Exchequer oder Intendant général oder Directeur des Finances, oder aber Finanzminister, zusammengestellt und auch mit seinen den gesammten Gang des Staatshaushalts betreffenden Be-

Digitized by Google

merkungen, dem „Bericht" oder „Rapport" versehen werden; es liegt daher in der Natur der Sache, daß bei fortschreitender Entwickelung ein eigenes Organ dafür eingesetzt wird. Dieses Organ ist dann eben die oberste finanzielle Controlbehörde. Sie ist natürlich stets verschieden gestaltet, wie wir gesehen haben, hat aber immer denselben Zweck und damit dieselben allgemeinsten Grundlagen. Es ist daher klar, daß auch in der Verfassung eine solche oberste Finanzcontrole stattfinden muß, die damit aber stets nur ein oberstes Centralorgan des bloßen Staatshaushalts ist. Mit der Frage nach der Gesetzmäßigkeit der vorliegenden Einnahmen und Ausgaben hat dieselbe gar nichts zu thun. Die entscheidende Gewalt über die von derselben angeregten Zweifel hat dabei dann so gut für dieses höchste Centralorgan wie für alle andern höchsten Verwaltungsstellen noch ausschließlich der Monarch. Mit seiner Entscheidung ist dann die Sache abgeschlossen. Das nun, um was es sich dabei handelt und in welchem daher gerade wie auf allen andern Gebieten die Gesetzgebung noch von keiner Regierung geschieden ist, ist der Staatshaushalt, nicht das Budget. Das ist der Charakter aller höchsten Controlbehörden bis zum 19. Jahrhundert. Es gibt eine oberste Controle der Staatsrechnung, aber es gibt noch keinen obersten Rechnungshof.

Sowie nun aber mit der Verfassung die Scheidung der Legislative von der Executive eintritt, tritt auch für dieses oberste Rechnungswesen die zweite, von jener ersten zunächst formell ganz unabhängige Frage ein, nicht mehr ob die Revisionen, Inspectionen und Jahresrechnungen rechnungsmäßig richtig sind, sondern wie sie sich zu der gesetzlichen Staatswirthschaft und ihrem jährlichen Grundgesetz, dem Budget, verhalten. Die Aufgabe dieser Controle ist daher nicht mehr die Vergleichung der Rechnungsvorlagen und ihr Schlußpunkt nicht mehr ein allgemeiner finanzieller Bericht, sondern das Zusammenstellen der einzelnen Posten mit den Bestimmungen des Budgets, und jener Bericht wird daher jetzt die Erklärung des höchsten controlirenden Organs eben über die Budgetmäßigkeit, d. i. also über die Gesetzmäßigkeit des in den Jahresrechnungen vorliegenden, bereits abgeschlossenen Staatshaushalts. Und da nun dieser Staatshaushalt von der gesetzgebenden Gewalt aufgestellt ist, so folgt,

REESE LIBRARY OF THE UNIVERSITY OF CALIFORNIA.
Digitized by Google

daß das Ergebniß dieser zweiten Controle auch nicht mehr dem Staatsoberhaupt, sondern in irgendeiner Weise dem gesetzgebenden Körper zu seiner Beurtheilung und Entscheidung über jene Gesetzmäßigkeit vorgelegt werden muß. Daraus dann ergibt sich, daß die verfassungsmäßige Controle da beginnt, wo jenes Ergebniß der finanziellen Controle nunmehr gesetzmäßig der Legislative zur Beurtheilung vorgelegt werden muß. Alles was zu dieser Vorlage an die gesetzgebende Gewalt nicht gehört, gehört somit der Haushaltscontrole im Finanzwesen, und vollzieht sich innerhalb der Regierung. Sowie aber die Controle diesen Kreis verläßt und in irgendeiner Form sich dem gesetzgebenden Körper zuwendet, entsteht die verfassungsmäßige Controle der Staatswirthschaft.

In jeder Verfassung müssen daher beide Arten der Controle, und zwar jede mit ihrem specifischen Zweck und mit ihrem gesetzmäßigen Verfahren erscheinen, während das monarchische Finanzwesen nur die erstere, die Haushaltscontrole, besitzt. Sowie daher Verfassungen entstehen, wird es nothwendig, sich nunmehr auch über das Verhältniß beider Controlen zueinander klar zu werden. Und hier beginnt die Schwierigkeit der Aufgabe. Mitten in dieser Frage steht gerade unsere Gegenwart. Und es ist daher nothwendig sich über den Grundgedanken einig zu sein, der alle dahin gehenden Bestrebungen doch zuletzt in sich vereinigt, und den wir dann in einem Worte zum Ausdruck bringen können.

Da nämlich jene finanzielle Haushaltscontrole für die Staatswirthschaft, die verfassungsmäßige Controle aber für die Staatsverfassung unabweisbar und gleichmäßig nothwendig sind, so kommt es darauf an die an sich selbständige finanzielle Controle so zu organisiren, daß sie zugleich die Function der verfassungsmäßigen mit in sich enthalte. Das nun kann nur dadurch geschehen, daß jeder Act der rein finanziellen Controle in der Weise eingerichtet werde, daß sein Ergebniß das endgültige Urtheil der Legislative über den Gang des Staatshaushalts im Einzelnen wie im Ganzen möglich mache.

Diesen obersten leitenden Grundsatz können wir nun das allgemeine europäische und von der Praxis wie von der Theorie gleichmäßig anerkannte Princip der finanziellen verfassungs-

Digitized by Google

mäßigen Verantwortlichkeit, nicht etwa blos des Finanzministeriums, sondern der Regierung überhaupt nennen.

Von der Entwickelung dieses allgemeinen Princips zum besondern System ist nun aber allerdings ein weiter Weg. Und hier ist es, wo sich die Besonderheit theils des gesammten Finanzwesens, theils selbst der nationalen Eigenthümlichkeit des Volks und endlich vor allem ihrer historischen Entwickelung vielleicht am bestimmtesten geltend macht. So sehr ist das der Fall, daß selbst die trefflichen Arbeiten unserer Finanzliteratur zu keinem rechten Abschluß, ja kaum aus dem Nebeneinanderstellen der verschiedenen Formen zu einer höhern Vergleichung gekommen sind.

Vorderhand wird somit der Finanzwissenschaft nichts übrigbleiben, als zunächst dieses System selbst aus der Natur der Verhältnisse darzulegen, und dann das Bestehende damit zu vergleichen.

Der Begriff des obersten Rechnungshofes und das Anweisungsrecht.

Indem man nun in obigem Sinne die Scheidung der finanziellen Controle des Haushalts von der verfassungsmäßigen des Budgets festhält, ergibt sich zuerst daß, da die erste die materielle Grundlage der zweiten wird, der ganze Apparat der selbständigen Haushaltscontrole auch innerhalb der Verfassung nach wie vor bestehen bleiben und functioniren muß. Ist das der Fall, so muß sich die Budgetcontrole zunächst an die Grundlagen, welche die finanzielle nothwendig fordert, *anschließen*, und das was wir das *System* der erstern nennen, kann daher nur auf dem System der letztern sich entwickeln.

Nun haben wir dieses allerdings erst im Staatshaushalt zu charakterisiren. Allein es bedarf keiner weitern Erörterung, daß der ganze Gang der finanziellen Controle stets in zwei große Gebiete zerfällt. Das erste und verständlichste ist das der Controle der Jahres- oder Schlußrechnung. Zur klaren Unterscheidung glauben wir künftig diese Controle die *Bilanzcontrole* nennen zu sollen, da ihr Object die ganze Bilanz des Staatshaushalts auf Basis der Schlußrechnung der ministeriellen Rech-

Digitized by Google

nungsdepartements bleibt. Das zweite Gebiet ist dann das der laufenden Verwaltung. Da nun wenigstens in den ersten Stadien der Controle diese Controlirung der laufenden Verwaltung, die wir der Einfachheit willen kurz die Verwaltungscontrole nennen werden, den einzelnen höchsten Verwaltungsbehörden selbst zufällt, weil sie für dieselbe, mit oder ohne Verfassung, stets haften, so erscheint alle Budgetcontrole zunächst darin gegeben, daß sie die Schlußrechnungen der einzelnen Verwaltungsgebiete dem Budget gegenüberstellt, dieselben mit den dort aufgestellten Positionen vergleicht und das Ergebniß dieser Vergleichung der Legislative vorlegt, damit dieselbe darüber ihren Beschluß fasse. Ein solcher Beschluß heißt dann, indem er, seinem Object entsprechend, die gesammte Finanzwirthschaft der betreffenden Periode in ein Votum zusammenfaßt, das Absolutorium.

Auf den ersten Blick scheint nun den Anforderungen aller Verfassung mit der Anerkennung eines solchen Absolutoriums dem Princip nach vollkommen Genüge zu geschehen. Jede Regierung ist danach ihrer finanziellen Verantwortlichkeit erst dann enthoben, wenn die Legislative auf Grundlage einer solchen Controle, namentlich wenn dieselbe mit einem „Bericht" der obersten Controlsstelle verbunden wird, der Regierung dieses Absolutorium ertheilt. Und einige deutsche Verfassungen haben das auch ausdrücklich ausgesprochen.

Allein es liegt zu nahe, weshalb das nicht genügen kann, um einer längern Erörterung zu bedürfen. Denn einerseits ist mit dem Schluß der Finanzperiode stets nur ein Theil der Verwaltungsrechnungen fertig, andererseits ist es mechanisch unmöglich, die Rechnungen eines Staats in kürzerer Zeit zu revidiren, als die Verwaltungen selber gebraucht haben, sie aufzustellen. Jede verfassungsmäßige Controle des Staatshaushalts, deren Object nur die Abschlüsse sind, wird daher stets nur die letzten finanziellen Ergebnisse der Verwaltung controliren, an denen fast nie etwas zu ändern ist, mögen sonst die Folgen der Verantwortlichkeit sein, welche sie wollen, nicht aber die Verwaltung selber. Darüber ist man sich schon seit dem Entstehen aller Verfassung einig und die große und eigentlich die einzige Frage, in welcher man die gesammte Bewegung der verfassungsmäßigen

Digitized by Google

Controle als in ihrem entscheidenden Punkte zusammenfassen kann, besteht deshalb darin, ob und in welcher Form eine solche budgetmäßige, stets zur bloßen Formalität herabsinkende Schlußrechnungscontrole zu einer budgetmäßigen Verwaltungscontrole im obigen Sinne gelangen könne.

Läßt man nun dabei zunächst alle Einzelheiten zur Seite, so ergibt sich, daß die Ausbildung der Schlußrechnungscontrole zur budgetmäßigen Verwaltungscontrole absolut nur unter Einer Voraussetzung denkbar ist. Dieselbe muß nicht mehr wie bei jener da stattfinden, wo die Ausgaben und Einnahmen schon gemacht sind, sondern sie muß eintreten, bevor die erstern gemacht und die letztern in den Haushalt abgeführt werden. Erst da wo die Ausgaben vor der Auszahlung und die Einnahmen vor der Ablieferung mit den betreffenden Bestimmungen des Budgets und der einzelnen Finanzgesetze verglichen, und ihre gesetzliche Ordnung festgestellt wird, ehe sie sich vollziehen, ist die einzig denkbare Gewähr gegeben, daß nicht blos wie bisher die Schlußrechnung, sondern nunmehr auch die Verwaltungsrechnung unter der budgetmäßigen Controle stehen, und daß daher die Abweichungen vom Budget damit verhindert werden, bevor sie entstehen, statt blos verfolgt zu werden, wenn sie schon lange vollzogen sind. Sehr gut sagt G. Seidler („Der Staatsrechnungshof Oesterreichs", 1884), man halte daran fest: „daß die Controle nicht nur gegen die That, sondern auch schon gegen den Willen der Verwaltungsbehörde" (also gegen die ministerielle Verordnungsgewalt im Staatshaushalt, s. unten) „gerichtet sein soll, daß sie sich nicht damit begnügen darf, geschehene Unrichtigkeiten aufzudecken, vielmehr ihr Hauptaugenmerk darauf zu richten hat gewollte zu verhindern".

Diejenige Ordnung im Staatshaushalte nun, durch welche sich diese Forderung allein verwirklicht, bezeichnen wir am einfachsten als das System der Anweisungen. Die „Anweisung" ist die Erklärung, daß die betreffende Anforderung der berufenden Verwaltung an eine bestimmte Kasse in der dieser Verwaltung budgetmäßig bewilligten Summe enthalten, oder daß die Abstattung einer Einnahme der Finanzorgane mit den Gesetzen übereinstimmend sei. Das Anweisungsrecht ist dann der für alle Verwaltung gültige Grundsatz, daß Auszah-

Digitized by Google

lungen und Einzahlungen nur auf Grundlage solcher Anweisungen stattfinden können. Damit wird diese Anweisung zur laufenden, auf jedem Punkte der Verwaltung gegenwärtigen budgetmäßigen Controle der letztern, die dann neben der Verwaltungscontrole des Rechnungsdepartements durchaus selbständig dasteht, die Gesammtheit aller Einnahmen und Ausgaben in jedem Theil derselben stets in Harmonie mit der gesetzlichen Ordnung der Staatswirthschaft erhält, und somit auch im Einzelnen die Function des Budgets im Ganzen vollzieht, der Verwaltung ihre finanzielle Grenze nach dem Inhalt des allgemeinen Gesetzes festzustellen. Schon hier ist es damit klar, daß ohne das Princip und das System des Anweisungsrechts die budgetmäßige Controle beständig in Gefahr ist, zur leeren Formalität zu werden.

Denkt man sich nun aber ein solches System der Anweisungen praktisch thätig, so muß, indem es den ganzen Haushalt des Staats umfaßt, auch in jedem Rechnungsdepartement der gesammten Regierung ein solches anweisendes Organ vorhanden sein, durch dessen Unterschrift die Auszahlungen aus den Kassen an die Ministerien erst möglich werden. Dann müssen alle diese Organe wieder von jedem einzelnen Ministerium absolut unabhängig gestellt werden, und um das möglich zu machen, müssen sie wieder nur demjenigen Körper ausschließlich in Recht und Disciplin angehören, der selbst als Ganzes außerhalb aller Einzelministerien steht und doch der Regierung angehört. Das nun ist offenbar eben jene oberste Controlbehörde, welche ohnehin die allgemeine budgetmäßige Controle über die Schlußrechnungen der letztern ausübt. Indem nun aber zu dieser letztern Function, die nur mit den Abschlüssen der ministeriellen Rechnungsdepartements zu thun hat, die zweite und eigentlich viel ernstere hinzukommt, auch jede einzelne Abstattung während der Verwaltung von ihrer Anweisung und damit von ihrer Controle abhängig zu machen, muß nun auch der bisher einheitliche Körper jener obersten Controle sich in zwei große Theile scheiden, deren innerer Zusammenhang wol jetzt leicht klar ist. Die eine ursprüngliche Abtheilung ist dann die der Jahres- oder Rechnungscontrole, die wir die Bilanzcontrole nannten, die zweite ist die der Verwaltungs-, oder, wie wir jetzt sagen

Digitized by Google

können, der Anweisungscontrole. Diese Anweisungscontrole empfängt damit wieder eine zweifache Organisation. Zuerst besteht dieselbe aus der Gesammtheit aller einzelnen Anweisungsstellen bei jedem Ministerium, dann aus der Controlsection innerhalb des Körpers des obersten Controlhofes. Es ergibt sich dabei von selbst, daß dabei die erstern, die wir jetzt die Anweisungsbehörden nennen können, zuerst beständig an die höchste Anweisungsstelle berichten, und dann, daß sie im Zweifel ihre eigene Entscheidung von dieser obersten Anweisungsstelle abhängig machen müssen, sodaß jedes Einzelministerium, wenn die Anweisungsbehörde die Anerkennung einer Anweisung verweigert, an diese höchste Stelle zu recurriren hat. Diese letztere aber, als Theil der obersten Controlbehörde, muß dann wieder ihre eigene Entscheidung, wo irgendein Zweifel entsteht, dem gesammten Körper der letztern vorlegen. Und indem das nun geschieht, erweitert sich die Natur derselben. Aus einer bloßen Controle der Abrechnungen wird dieselbe dann zur höchsten entscheidenden Stelle über die einzelnen Ausgaben und Einnahmen der ganzen laufenden Verwaltung, und zwar, wie es wol jetzt klar ist, nicht über ihre rechnungsmäßige Verwendung, mit welcher ja auch die Anweisungen selber nichts zu thun haben, sondern über ihre Budgetmäßigkeit. Damit tritt die Controle der letztern mitten in die gesammte Verwaltung hinein; jetzt erst ist die Gewähr gegeben, daß auch während des Finanzjahres gegen die gesetzlichen Anordnungen des Budgets nicht über die Gelder des Staats verfügt werden kann; die Actualität der bloßen Jahrescontrole, deren Mangel nicht blos diese, sondern in Wahrheit auch das Absolutorium zur bloßen Formel machte, ist der Controle wieder gegeben; und das ist der Punkt, auf welchem aus der obersten Rechnungs- und Controlbehörde ein neues, höchst mächtiges und wichtiges Organ entsteht, das mitten in der sonst unübersehbaren Bewegung aller Theile der Verwaltung dieselbe beständig auf die gesetzliche Grundlage des Budgets im Ganzen wie der einzelnen Finanzgesetze zurückführt. Und erst ein solches Organ nennen wir einen obersten Rechnungshof.

Es ist nun allerdings sehr natürlich, daß die historische Entwickelung dieses Gedankens sich bisher nicht mit voller Klarheit von der Organisation der alten obersten Controlbehörde,

Digitized by Google

die auf der Controle der Jahresrechnung beruht, hat losmachen können, und wir werden gleich sehen, wie verschiedenartig die Versuche sind, welche man in dieser Richtung angestellt hat. Vielleicht aber werden wir auch dem Nichtfachmann verständlicher, wenn wir die oben aufgestellten Gedanken in einem formalen Schema auszudrücken suchen.

Verhältniß und Gestalt des eigentlichen obersten Rechnungshofes, wie dieselbe zugleich den obersten Controlhof und die Anweisungscontrole enthält, wären demgemäß folgende:

Präsident.

(Inhaber der Verwaltungsgewalt des obersten Rechnungshofes.)

Bilanzcontrole.	Anweisungscontrole.
Prüfung der Rechnungsmäßigkeit — die alte Staatshaushaltscontrole — oberste Controlbehörde.	Prüfung der Gesetzmäßigkeit — die budgetmäßige Controle im neuen Staatshaushalt.
Chef.	Chef mit Bureau.
Abtheilungen für jede Ministerialbilanz — eventuell für große Directionen.	Controlbehörden bei jedem Ministerium und jeder Kasse für Anweisungen und Eingänge je nach Bedürfniß.

Den Geschäftsgang im Einzelnen glauben wir hier nicht verfolgen zu sollen. Jedoch dürfen wir wiederholen, daß die Haushaltscontrole, welche jeder Zweig der Verwaltung wieder in Inspection und Revision für sich durchführt, davon durchaus verschieden ist, und jedem Ministerium selber angehört. Allein klar sind, wie uns scheint, zwei Dinge. Erstlich, daß die Ausbildung der Anweisungscontrole die Aufgabe der Bilanzcontrole in hohem Grade vereinfacht, und somit auch die Kosten der letztern in dem Grade vermindert, in welchem sie die Schnelligkeit derselben vermehrt; zweitens aber, daß ein solches System ganz undenkbar ist, wenn der oberste Rechnungshof nicht für jedes seiner Organe die vollste Unabhängigkeit gewähren kann. Denn sowie man sich ein solches System wirklich ausgeführt denkt, tritt demselben sofort dasjenige entgegen, was für die wirkliche Ausführung die eigentliche Schwierigkeit erzeugt hat

Digitized by Google

und beständig erzeugen wird. Und wenigstens in der Hauptsache müssen wir das bezeichnen.

Der oberste Rechnungshof als vollziehende Gewalt für das Staatswirthschaftsgesetz und sein Verordnungsrecht.

Fassen wir nämlich die ganze bisherige Darstellung zusammen, so ergibt sich als Grundlage des Systems der Rechte dieses obersten Rechnungshofes, daß erst vermöge des Princips des Anweisungsrechts derselbe seine, bis dahin außerhalb der ganzen Regierung stehende und ebendeshalb so schwer definirbare Stellung ändert und aus einer formalen Controle zu dem Vollzugsorgane des Budgets als Gesetz wird. Damit nimmt er dann Theil an der Regierung und dem öffentlichen Recht und empfängt gleichfalls einen Theil der Regierungsgewalt. Und ebendeshalb kann erst dadurch ein wirkliches System seiner Rechte und Verpflichtungen praktisch und theoretisch klar werden.

Denn erst damit steht er jetzt zuerst den einzelnen Gliedern der Regierung mit seiner specifischen Function gegenüber und dann wird er selber Theil und Glied dieser Regierung als ein Ganzes.

Der Punkt, auf welchem nun diese Stellung desselben erst zur Erscheinung gelangt, ist wiederum das Anweisungsrecht.

Denn die nächste Folge eines solchen Systems des Anweisungsrechts ist natürlich allerdings die, daß der oberste Rechnungshof damit die Gewalt in Händen hat die Thätigkeit jedes Organs der gesammten vollziehenden Gewalt zu lähmen, ja direct aufzuhalten, indem er auf Grundlage des Budgets die betreffende Anweisung einfach verweigert und demnach dafür keine entscheidende Stelle über sich anerkennen kann. Daß dieses Recht den übrigen Ministerien unter Umständen höchst unbequem werden kann, und daß daher die meisten Regierungen gegen das Princip des Anweisungsrechts sein werden und dasselbe bisher mit Erfolg bekämpft haben, ist allerdings wahr, gehört aber doch eigentlich nicht der Rechtsfrage. Dagegen erscheint es als unzweifelhaft, daß, wenn der oberste Rechnungshof ein solches Recht hat, derselbe auch für die Ausübung desselben — Ver-

Digitized by Google

weigerung der Anweisung und damit Gefährdung der Regierungsthätigkeit — ebenso gut wie die übrige Regierung verantwortlich sein muß. Von dem Gedanken einer solchen Verantwortlichkeit finden wir nun in der gesammten Finanzverfassung keine Spur; nur England hat den Satz aufgenommen, daß bei Verweigerung einer Anweisung durch den Comptroller General die anweisende Behörde den Civilrechtsweg durch Klage auf die Anerkennung der Anweisung bei der Kings Bench betreten kann. In den verschiedenen Verfassungen dagegen erscheint darüber nichts. Dennoch muß die Finanzwissenschaft fordern, daß schon vermöge jener Natur des Anweisungsrechts das Gesetz über die Ministeranklage auch auf den Präsidenten des obersten Rechnungshofes ausgedehnt werden sollte.

Die zweite Folge nun ist praktisch viel ernsthafter, weil sie mit der Zeit zu einem eigenen Rechtssystem für die Stellung des obersten Rechnungshofes im gesammten Verfassungsrecht führen muß. Es scheint uns unerläßlich dieselbe wenigstens zu charakterisiren.

Es ist schon oben dargelegt, daß es für keine Regierung der Welt möglich ist ein Budget genau einzuhalten; und wir haben dabei dargelegt, wie deshalb das Princip der Genehmigung das Princip der Bewilligung beständig ersetzen und erfüllen muß. Besitzt nun der oberste Rechnungshof das Recht der Entscheidung über die Anweisungen, so ist er damit auch verantwortlich dafür, daß die Anweisungen sich streng auf die vom Budget gezogene Linie beschränken, und zwar keineswegs blos für die übrigen Minister, sondern ebenso sehr für den Finanzminister. Denn es ist klar, daß der Finanzminister allerdings seine Zustimmung zu Nachtragsausgaben geben muß, weil er dafür verantwortlich ist, daß der Haushalt nicht gestört werde, daß er aber trotz seiner Genehmigung noch keine Anweisung auf die von ihm zugestandene Summe ausstellen kann, sondern daß dieselbe nach wie vor erst vom obersten Rechnungshofe zugestanden werden muß. Gibt derselbe nun diese Anweisung, so übernimmt er damit auch die Verantwortlichkeit dafür, daß sie eine budgetmäßige sei, obwol es in ihrer Natur liegt, daß sie es gar nicht sein kann. Wenn daher das Rechtsverhältniß des obersten Rechnungshofes zu den budgetmäßigen Anweisungen ziemlich einfach

Digitized by Google

ist, so müssen für die nicht budgetmäßigen nothwendig andere Gesichtspunkte eintreten, da die letztern überhaupt nicht entbehrt werden können.

Diese Gesichtspunkte nun werden dadurch klar, daß sie als in dem Wesen des Verhältnisses von Verordnung und Gesetz liegend jetzt auch auf den obersten Rechnungshof als Theil und Glied der Regierung ihre Anwendung finden.

Wir drücken, mit Beziehung auf das früher Gesagte, das nun ganz kurz so aus, daß der oberste Rechnungshof so gut wie jede höchste Stelle in der Regierung eine eigene Verordnungsgewalt besitzen muß. Diese seine der ministeriellen durchaus gleichartige Verordnungsgewalt enthält wie die letztere die drei Grundformen aller Verordnungsgewalt. Zuerst enthält sie das Recht, das Budget als Staatswirthschaftsgesetz zu vollziehen, und in diesem Sinne ist eben jede Anweisung durch den obersten Rechnungshof eine Vollzugsverordnung desselben für das Budget als Gesetz. Dann besteht das zweite Gebiet der (ministeriellen) Verordnungsgewalt des obersten Rechnungshofes in dem Rechte die Ordnung der Verwaltung seiner Aufgabe, soweit die letztere nicht schon gesetzlich bestimmt ist, verordnungsmäßig festzustellen; er kann damit für Controle und Anweisungen seine Verwaltungsverordnungen, Verfügungen, Instructionen und Bescheide innerhalb der bestehenden Gesetze erlassen, und wir werden sehen, wie höchst praktisch dieser Satz für die rechnungsmäßige Ordnung des Staatshaushalts wird, zu der wir dann gelangen werden. Endlich aber hat der oberste Rechnungshof ganz consequent somit auch das Recht der Nothverordnung, mit welcher er das bestehende Gesetz zwar nicht aufhebt, wohl aber suspendirt bis zur endgültigen legislativen Entscheidung. Nun ist das Gesetz, welches er vollzieht, eben das Budget. Der oberste Rechnungshof hat daher ganz unzweifelhaft an sich das Recht sein Nothverordnungsrecht auch gegenüber dem Budget zur Geltung zu bringen, und zwar indem er die Budgetbestimmungen dadurch suspendirt, daß er Anweisungen zugibt, die über das Budget hinausgehen. Nur muß auch hier das gelten, was für alle Nothverordnungen gilt. Da das was er vertritt, das Budget, für den ganzen Staat gilt, so kann er sein Nothverordnungsrecht — die Zulassung nicht budgetmäßiger Anweisungen —

Digitized by Google

auch nur dann ausüben, wenn die Nothwendigkeit solcher Anweisungen als eine solche für den ganzen Staat unabweisbar anerkannt wäre. Das Organ aber, welches dieses auszusprechen allein berufen ist, ist das Staatsoberhaupt in der Mitte der Gesammtregierung. Daraus folgen die beiden Rechtssätze, welche die ganze Stellung des obersten Rechnungshofes auf diesem Gebiete bestimmen. Der oberste Rechnungshof darf nie einem einzelnen Ministerium vermöge seiner (Ministerial-)Verordnungsgewalt eine nicht budgetmäßige Anweisung ausstellen, sondern dieselbe darf nur ausgestellt werden infolge einer Reichsverordnung des Staats überhaupt und seines Gesammtministeriums. Und zweitens ergibt sich dann, daß eine solche Nothverordnung des obersten Rechnungshofes dann auch wie jede andere Suspension eines Gesetzes durch jede andere Reichsverordnung der Legislative zur Genehmigung vorgelegt werden muß. Damit denn gewinnt auch die ganze Genehmigung eine neue Bedeutung. Ohne einen wahren obersten Rechnungshof mit Anweisungsrecht, also gegenüber einer bloßen Bilanzcontrole, erscheint jede Genehmigung als die einer Finanzmaßregel; erst durch den obersten Rechnungshof wird sie zu einem organischen, mit der ganzen Verfassung in Harmonie stehenden Acte der Legislative. Freilich nimmt alsdann dieser oberste Rechnungshof Theil an der Verantwortlichkeit der Gesammtregierung, aber nur soweit es die Ziffern des Budgets betrifft, und der Präsident muß alsdann so gut als jeder andere Minister demissioniren, wenn er zu einer solchen Reichsverordnung seine Zustimmung nicht geben kann. Die Uebelstände, die daraus entspringen können, sind zwar klar, aber doch nicht größer als bei der Demission eines jeden andern Ministers, und nie so groß als die der Gefährdung der Verfassung selber. Wenn aber dieser Gedanke zur Verwirklichung gelangt, so wird er nichts brauchen als die Ueberwindung der ersten Ungewohnheit, die immer eintritt, wenn eine unklare Sache klare Gestalt gewinnt.

So nun steht der wahre oberste Rechnungshof als ein hochwichtiges Organ der vollziehenden Gewalt innerhalb der Regierung da. Und erst jetzt wird auch sein Verhältniß zur Legislative einfach. Freilich muß man dasselbe auf seine zwei Functionen zurückführen, die wir zum Grunde gelegt haben.

Digitized by Google

Das eine Verhältniß entsteht aus der Vorlage der Bilanzcontrole über die budgetmäßige Controlirung der einzelnen Ministerialrechnungen und damit des gesammten Staatshaushalts, bestehend in der Reducirung dieser gesammten Staatshaushaltsrechnung in allen ihren Theilen auf dasjenige Budget, welches für die betreffende abgeschlossene Finanzperiode gegolten hat. Diese Vorlage kommt natürlich immer erst jahrelang später zum Abschluß, da sie aber dennoch vermöge der Natur gewisser Aufgaben sich auf Vorhergegangenes und später Folgendes mit bezieht, so ist es naturgemäß, daß dieselbe von einem entsprechenden Berichte über den gesammten staatswirthschaftlichen Verlauf und Zustand des Finanzwesens begleitet ist. Die Bedeutung dieser Berichte besteht dann eigentlich nur darin, daß sie die große Continuität des Ganzen der staatswirthschaftlichen Bewegung zum Ausdruck bringen. Sie haben für Einzelnes selten irgendeine Wichtigkeit.

Der Schwerpunkt liegt auch hier vielmehr in der eigentlichen Jahresvorlage über die letzte abgeschlossene Finanzperiode. Ohne Anweisungsrecht hat ein solcher Bericht von Seiten einer obersten Controlbehörde nur dann einen Sinn, wenn es sich um offene rechnungsmäßige Gesetzesübertretungen handelt, bei welchen dann eine Anklage erscheint, für die alsdann die Bilanzcontrole der obersten Controlstelle als bloßer Sachkundiger erscheint. Es ist das hier nicht weiter zu verfolgen. Mit dem Anweisungsrecht aber muß der oberste Rechnungshof dann auch seinerseits die von ihm nicht blos zugelassenen, sondern in der That erst durch ihn möglich gewordenen nicht budgetmäßigen Positionen vertreten, und auch von seiner Seite der Legislative dafür Rechenschaft ablegen. Auch das verfolgen wir hier nicht weiter.

Die Legislative selbst aber wird mit beiden Vorlagen so verfahren wie mit andern.

Da die Vorlagen beider Controlen regelmäßig sind, so wird die Legislative auch dem entsprechend einen regelmäßigen Finanzausschuß einsetzen, der dann über beide seinen Bericht abzustatten hat. Es liegt dabei in der Natur der Sache, daß dieser Bericht über die eigentliche Budgetrechnung nur dann rechten Sinn hat, wenn ein Zweifel über die Richtigkeit der

Digitized by Google

Controle entsteht, daß deshalb auch nur dann Anlaß zu einem Beschluß ist, und daß daher dieses Absolutorium in der That kein Absolutorium für die längstvergangene Finanzverwaltung, sondern für die oberste Controlbehörde selbst wird. Erst da wo es ein Anweisungsrecht gibt, empfängt jenes Absolutorium seine Bedeutung, indem es alsdann in der That nichts ist als die Genehmigung der Ueberschreitungen des Budgets, ermöglicht durch die Anweisung des obersten Rechnungshofes auf Grundlage eines selbständigen Actes der Reichsverordnungsgewalt. Das weitere Verfahren gehört dann in das eigentliche Verfassungsrecht.

Hält man nun mit der obigen Darstellung die in den verschiedenen Ländern bestehende Ordnung der obersten Controle zusammen, so sieht man bald, daß bisjetzt ein klares und einheitliches System aus dem an sich gleichartigen Princip der budgetmäßigen Verantwortlichkeit sich noch nicht herausgebildet hat. Einen obersten Rechnungshof in diesem Sinne gibt es noch nicht in Europa; nur die Elemente desselben sind da, und es ist von hohem Interesse, ein Bild davon zu gewinnen, wie in den verschiedenen Staaten sich das Streben nach der systematischen Gestaltung jenes obersten Princips bewegt hat. Wir werden dabei jedoch in der folgenden Zusammenstellung nur das berücksichtigen, was speciell unserer Frage angehört.

Vergleichung. England, Frankreich, Deutschland, Oesterreich, Belgien, Italien, Dänemark, Holland.

Wenn man nunmehr die verschiedenen positiven Ordnungen der verfassungsmäßigen Controle in den einzelnen Ländern Europas auf die oben dargelegten letzten Grundlagen zurückführt, so kommt man zu dem Resultate, daß das Controlwesen derselben viel weniger verschieden ist als man bei der Fremdartigkeit der Namen glauben sollte. Zugleich aber ergibt sich, daß zwar schon lange vor dem 19. Jahrhundert eine Controle des Staatshaushalts wol fast allenthalben da war, obgleich sehr verschieden und unter wechselnden Schicksalen ausgebildet, daß aber der Charakter des 19. Jahrhunderts darin besteht, die Budget- oder verfassungsmäßige Controle von der finanziellen Haushaltscontrole immer klarer zu scheiden und der erstern ihr bestimmtes Rechtsgebiet anzuweisen. Dieser Proceß, in welchem die Budgetcontrole sich allmählich selbständig macht, bildet eigentlich den

Digitized by Google

Grundzug der europäischen Geschichte des neuen Controlwesens. Der gesammte Entwickelungsgang derselben wird nun wol am klarsten, wenn wir ihn auf die drei Hauptfragen oder Momente zurückführen, die dann freilich in jedem Lande wieder in anderer Weise beantwortet werden. Diese drei Hauptmomente werden aus dem Vorherigen wol leicht klar sein. Das erste ist die allgemeine Anerkennung des Rechts der Controle durch die Legislative, und damit der Grundsatz der Vorlage der von der Haushalts-Rechnungskammer bereits finanziell controlirten Abrechnung des Staatshaushalts an die Vertretung mit der klaren Bestimmung, daß die Kenntnißnahme der Abrechnung als Ganzes ein Correlat der Bewilligung des Budgets (der Steuern) sei, zugleich verbunden mit der noch unklaren Vorstellung, daß darin eine Art der Controle dieser Abrechnungen in Beziehung auf ihre Gesetzmäßigkeit — nicht auf ihre Richtigkeit — in irgendeiner noch unbestimmten Weise enthalten sei. Das zweite Moment schließt sich unmittelbar daran. Vermöge der Verpflichtung zu einer solchen Vorlage wird es allenthalben unabweisbar, nun auch die Form und Ordnung eben jener Haushaltscontrole so festzustellen, daß ihre verschiedenen Ergebnisse erstlich als eine Einheit erscheinen, und dann soviel als möglich mit dem Budget in Eintheilung und Einzelpositionen in Uebereinstimmung gebracht werden. Daraus ergab sich denn das was gerade für das 19. Jahrhundert auf diesem Gebiete charakteristisch ist, daß die Entwickelung der Grundbegriffe und Forderungen der Verfassung zwar sehr geringen Einfluß auf die Verfassungsmäßigkeit der Budgetcontrole, aber einen desto größern auf das Rechnungs- und Controlwesen des eigentlichen Haushalts ausübte, indem sie eine zum Theil hoch ausgebildete gesetzliche Ordnung des letztern erzeugte. Seit dem Beginne dieses Jahrhunderts folgen sich gerade auf diesem letztern Gebiete Gesetze und Systematisirungen rasch und in durchgreifender Weise in allen Staaten Europas, und während man sich vom Standpunkt der eigentlichen Verfassung ziemlich vollständig mit der Vorstellung begnügte, als ob mit dem Princip der Steuerbewilligung positiv und mit der recht unbestimmten Idee einer Ministerverantwortlichkeit, die gerade auf dem Gebiete der Finanzen fast zur leeren Formel ward, das Princip der Verfassungsmäßigkeit vollkommen gesichert sei, bildete sich zu gleicher Zeit die Vorstellung aus, daß durch die strenge, gut eingerichtete und vom Finanzministerium unabhängige oberste finanzielle Controle der Grundlage der Ordnung des Staatshaushalts vollkommen genügt werde. Wir werden dieser Erscheinung, welche in England wie in Deutschland vor allem in der Einordnung des alten Etatswesens in die wesentliche budgetmäßige Systematik des eigentlichen Staatshaushalts zum Ausdruck gelangt, später bei der Darstellung des Staatshaushalts wieder begegnen. So kann man sagen, daß das Princip der budgetmäßigen Controle zuerst und vor allem einen klaren Haushalt und ein gutes

Digitized by Google

System der finanziellen Controle wie der Haushaltsrechnung erzeugt hat. Allein alle Verfassungen sind dabei dennoch von der Empfindung durchdrungen, daß auch das für eine eigentlich verfassungsmäßige Controle noch durchaus nicht ausreiche. Da man aber die Grundlage der systematischen Entwickelung einer budgetmäßigen Controle über die laufende Verwaltung, das Princip des Anweisungsverfahrens, denn doch nicht durchzuführen verstand, so beschränkte man sich darauf neben einer strengen Ordnung der Haushaltsrechnung, einer regelmäßigen Vorlage derselben an die Kammern und dem allgemeinen Recht der letztern Erklärungen über diese Abrechnungen zu fordern und eventuell Anträge daranzuknüpfen, gewisse einzelne, verfassungsmäßig bestimmte Acte der Finanzverwaltung direct von den Beschlüssen der Legislative abhängig zu erklären. Diese Punkte waren und sind in ganz Europa gleichmäßig, erstlich die Contrahirung von Staatsschulden, zweitens die Ausgabe von Papiergeld, drittens der Verkauf von Staatsgütern. Im übrigen begnügte man sich, wie gesagt, mit der guten Einrichtung des Controlwesens überhaupt, ohne zur rechten Scheidung des Haushalts von der Budgetcontrole zu gelangen, und die Folge ist, daß über die letztere und speciell über die wahre Natur und Stellung des obersten Rechnungshofes in seiner doppelten Beziehung zum Haushalt einerseits und zur Legislative andererseits wol noch recht wenig Einigkeit in den Ansichten stattfindet.

Indem wir nun versuchen den gegenwärtigen Zustand dieses verfassungsmäßigen Controlwesens bei den verschiedenen Staaten kurz zu charakterisiren, wiederholen wir, daß wir die Haushaltscontrole dabei voraussetzen müssen, obwol wir sie erst im folgenden Theile näher behandeln können. Es wird das so lange ein Mangel bleiben, als man die letztere von der erstern noch nicht zu trennen gewohnt sein wird. Indem wir aber auf ihre spätere Darstellung verweisen, können wir hier daher um so kürzer sein.

England.

Was zunächst England betrifft, so müssen wir gerade auf diesem Punkte unsern schon früher ausgesprochenen Satz wieder aufnehmen, daß nicht blos das System der Staatsvoranschläge, sondern auch das ganze Controlwesen, und zwar die Haushalts- so gut als die Budgetcontrole, bis auf die neueste Zeit in einem so kläglichen und zerfahrenen Zustand gewesen ist, wie wol in keinem Lande des Continents. Es wird uns schwer möglich zu denken, daß im Anfange unsers Jahrhunderts, wie Gneist mittheilt, der ungeheuere Betrag von mehr als 500 Mill. Pfd. St. uncontrolirt bei der Finanzverwaltung vorlag, und daß für die zum Theil auf die primitivste Form reducirte gewöhnliche Haushaltscontrole, von deren fast unbegreiflicher Unordnung wir auf dem Continent keine Vorstellung haben, nicht einmal ein Organ da war, das man hätte verantwortlich machen können. Hat doch bis zum Jahre 1826 in einer für die finanzielle

Digitized by Google

Bildung des übrigen Europa gänzlich unverständlichen Weise noch ein großer Theil der ganzen Finanzcontrole durch die alten Kerbhölzer stattgefunden, die dann in die Keller des Parlamentshauses hinabgeschafft und dort successive als Feuerungsmaterial verwerthet wurden! „Schriftliche Bescheinigungen traten bei den öffentlichen Rechnungen erst im Jahre 1826 an die Stelle der Kerbhölzer!" (Vgl. den höchst belehrenden Aufsatz von Bocke, „Deutsche und englische Finanzverwaltung", in Schanz' „Finanz-Archiv", I, 179.) So konnte es begreiflich werden, daß noch im Jahre 1836 nicht weniger als 5 Mill. Pfd. St. als nie beanstandete Budgetüberschreitungen vorlagen. Erst in unserm Jahrhundert hat der gesunde Verstand einiger weniger Männer durch unablässiges Bemühen es dahin gebracht, nicht etwa ein specifisch englisches Controlsystem einzuführen, sondern einfach die großen Institutionen des Continents so weit zu copiren, als es bei dem großen Mangel an einem systematischen Budgetwesen dort überhaupt möglich war. Wir müßten aber, wollten wir auf Einzelnes eingehen, einfach noch erzählen was in England namentlich Todd, in Deutschland Gneist darüber gesagt haben, und dabei mit der Darstellung Blackstone's beginnen, der den ersten Versuch gemacht hat, ein Bild des englischen Finanzwesens zu geben. Statt dessen beschränken wir uns darauf den Punkt zu bezeichnen, auf welchem sich dieser mit dem Continent bis noch vor zwanzig Jahren gar nicht vergleichbare Zustand historisch erklärt. Noch bis auf den heutigen Tag beruht alle englische Finanzverwaltung auf der traditionellen Vorstellung, daß alle Finanzen Sache des Königs seien, und daß das Parlament allerdings zwar die einzelnen Steuern bewilligen, bei jeder bewilligten Steuer auch die Verwendung derselben im „Appropriation Act" feststelle, jede andere Verwendung derselben bestrafen, zu der Contrahirung von Staatsschulden und Schatzanweisungen seine Zustimmung geben müsse, und jeden Minister in Anklagezustand versetzen kann, der diese obersten Grundsätze verletze; aber von einer Budgetvorlage und einem systematischen Voranschlage war ebendeshalb so wenig die Rede wie von einem parlamentarischen systematischen Controlwesen. Jeder, der dieses englische Finanzwesen kennt, hat auch zugestanden, daß die verfassungsmäßige Haftung ein leeres Wort war, und wegen der absoluten Ordnungslosigkeit des Haushaltes als Ganzes auch nie in Ausübung kommen konnte. Da nun das ein zu tiefer Widerspruch mit einer guten Finanzverwaltung war, so begann, obwol es in ganz England weder eine Finanzliteratur noch ein finanzielles Bildungswesen gibt, dennoch mit unserm Jahrhundert allmählich eine Besserung einzutreten, und der Gang den dieselbe genommen ist so charakteristisch, daß er selbst den sogenannten objectivsten, das ist der großen Mängel der ganzen englischen Finanzverwaltung sich nicht bewußten Darstellungen nicht hat entgehen können. Das erste was hier geschehen mußte bestand darin überhaupt nur erst irgendeine Einheit in diese

Digitized by Google

finanzielle Verwaltungsverwirrung zu bringen, damit für England nur überhaupt erst einmal das mechanisch möglich werde, was man auf dem Continent schon hundert Jahre besessen hatte, nämlich die Aufstellung eines geordneten Staatshaushalts. Das geschah nun unter der Gewalt des Eindrucks, den das französische Rechnungswesen auf die Engländer machte, durch die Centralisation aller Einnahmen und Ausgaben unter dem Namen des Consolidated Fund, in dessen Rechnungen alle Einnahmen fließen und aus dem bei weitem die meisten Ausgaben gezahlt werden, nur mit dem Unterschiede vom Continent, daß die Beträge dieses Consolidated Fund nicht etwa in der Hand des Schatzkanzlers oder des Schatzamtes blieben, sondern der Bank von England übergeben und von ihr auch ausgezahlt wurden. Auch das ging wieder nur stückweise vor sich, bis endlich jene Centralisation durch 4. 5. Will. IV. 15, zum allgemeinen Gesetz erhoben ward. Dabei aber blieb die Verrechnung zwischen Finanzverwaltung und Bank fast vollständig ohne alle ernsthafte Controle, sodaß man sich endlich, und zwar erst im Jahre 1830 dazu aufraffte über die „unleidlichen Schwerfälligkeiten und zahlreichen Lücken in diesen Einrichtungen" (Gneist, „Englisches Verwaltungsrecht", II, 699) einmal eine Parlamentscommission einzusetzen. Diese „Commission of Inquiry" veranlaßte dann das erste eigentliche Controlgesetz Englands 4. 5. Will. IV, 15 (bei Gneist, a. a. O.). Allein das Ganze war und blieb unvollständig, weil man dabei die alten Organisationen theils nicht recht verstand und theils sie nicht ändern wollte, sodaß wenig gewonnen war. Allerdings wurde ein Comptroller General mit der Aufgabe die Controle der laufenden Verwaltung auszuüben 1830 eingesetzt, aber eine Gesammtschlußrechnung des ganzen Staatshaushalts kam nicht zu Stande; jedes Departement machte seine Abrechnung nach wie vor ohne Beziehung zu dem andern, und da es nun kein systematisches Budget als Grundlage für das Verständniß der ganzen Finanzverwaltung gab, so gab es eben auch kein Urtheil darüber weder im Parlament noch im Volke überhaupt. Man kam daher erst nach Jahren dazu wenigstens das Kassenwesen zu einer allerdings höchst unvollkommenen einheitlichen Ordnung zu bringen, indem man aus den drei bisher ganz selbständigen Hauptausgabekassen für Heer, Flotte und Civildienst eine Hauptkasse oder vielmehr eine Hauptbuchhaltung machte, und diese dem Paymaster General unterstellte. Natürlich blieb aber die Unklarheit noch ebenso groß wie früher, da jetzt zwar die formellen Anweisungen und auch die Auszahlungen einzeln gebucht, aber eine gegenseitige Controle derselben nicht erzielt ward. Man mußte daher im Beginne der fünfziger Jahre aufs neue zur Einsetzung einer Commission schreiten. Aus dieser ging dann endlich nach einem halben Menschenalter, im Jahre 1866, das Gesetz hervor, welches das Controlwesen Englands einigermaßen auf den Standpunkt des continentalen erhob, obgleich es auch jetzt, mit Ausnahme Eines

Digitized by Google

Punktes, keine Vergleichung mit dem letztern aushalten kann. Auf Bericht des im Jahre 1856 eingesetzten Ausschusses, dessen Vorsitzender Sir Baring war, kam zehn Jahre später das Gesetz von 1866 zu Stande, nachdem im Jahre 1862 das Unterhaus sich endlich entschlossen hatte einen Finanzausschuß zu wählen, der die Rechnungen prüfen solle (Committee of Public Accounts, seit 1862), der die gegenwärtigen Grundlagen des englischen Rechnungswesens einigermaßen feststellte, nachdem, vielleicht gerade infolge jenes Committee im Unterhause endlich im Jahre 1865 der „Widerspruch entdeckt wurde zwischen der großen Eifersucht des Parlaments in Behauptung seines ausschließlichen Rechts Ausgaben zu bewilligen, und der Indifferenz, mit welcher das Haus die bewilligten Mittel der uncontrolirten Staatsregierung überlassen hat" (Gneist, S. 731). Nach diesem Gesetze, der Exchequer and Audit Act, auf deren Detail wir hier natürlich nicht eingehen, hat das englische Controlwesen in Beziehung auf das Budget folgende Grundlagen. Da man nämlich endlich nicht mehr leugnen konnte, daß die erste Voraussetzung aller Controle denn doch wenigstens für die Volksvertretung die regelmäßige Kenntnißnahme der wirklich gemachten Ausgaben sein, und daß es für die Aufstellung einer solchen Staatsrechnung irgendein gleichmäßiges System geben müsse, so beschloß das Gesetz von 1856 (17. 18. Vict. 94), nachdem die völlige Nichtbeachtung des frühern Gesetzes über solche Vorlagen (42 Geo. III. 70 und 56 Geo. III. 98) constatirt war, daß von jetzt an eine jährliche Abrechnung aller Einnahmen und Ausgaben, die sogenannten Financial Accounts, jährlich dem Parlamente zur Kenntnißnahme in sieben gesetzlich bestimmten Abtheilungen vorgelegt werden sollte. Nachdem aber bei der vollständigen Verwirrung im englischen Finanzorganismus zwar dieses Gesetz da war, aber keine Behörde, welche für die Ausführung desselben verantwortlich gemacht werden konnte, so mußte man zehn Jahre später zur endgültigen Ordnung auch in dieser Beziehung schreiten, und so erschien die Exchequer and Audit Act von 1866 (29. 30. Vict. 39), unter Aufhebung von nicht weniger als 22 ältern theils durchaus unpraktischen, theils schon unbeachtet gewordenen Statuten über das Rechnungswesen, nach welchem von jetzt an für die Bilanzcontrole (s. oben) endgültig eine „Oberrechnungskammer", die alten Commissioners of Audit, von dem Exchequer und seiner ganz formell gewordenen Function geschieden und mit der Aufgabe eingesetzt wurden, die Schlußrechnungen der höchsten Verwaltungsstellen einerseits für die Mittheilungen an das Parlament vierteljährlich und jährlich als „Finance Accounts" zusammenzustellen (jährlich in 7 Bänden), die in der That die eigentliche Bilanzcontrole für England sind, und dem Rechnungsabschlusse der Finanzperiode auf dem Continent entsprechen. (Vgl. dazu schon Czörnig, „Das Oesterr. Budget", I, 78 fg., und Gneist, II, 707 fg.) Das war ein großer Fortschritt, wenn auch die eine wesentliche Hauptsache,

Digitized by Google

nämlich die Uebereinstimmung zwischen der gesetzlichen Eintheilung dieser Rechnungsabschlüsse und dem Staatsvoranschlage, fehlen mußte, was man in England nie begriffen hat. Natürlich nun hatten diese Finance Accounts in England ebenso wenig praktische Bedeutung als auf dem Continent, und der Finanzausschuß des Unterhauses hat deshalb auch niemals in England so wenig als auf dem Continent irgendein Lebenszeichen seiner Thätigkeit gegeben. Von formell viel größerer Bedeutung war es dagegen, daß mit dem Gesetze von 1866 neben diesem Audit Board eine Anweisungscontrole in dem Comptroller General organisirt ward. Allein diese ganze englische Anweisungscontrole ward sofort wieder so gut als vollständig dadurch illusorisch gemacht, daß man zwar den Chef derselben mit einem höchst unausreichenden Bureau schuf, der alle Anweisungen für die Auszahlungen aus dem bei der Bank von England vorliegenden Consolidated Fund an die betreffenden Verwaltungsstellen vor der Auszahlung zu genehmigen hatte, allein wir würden sagen grundsätzlich vermied ein System dieser Anweisungscontrole durch Aufstellung von Anweisungsbehörden bei jedem Verwaltungszweige einzuführen. Damit war die factische Unmöglichkeit gegeben dieses Princip der Anweisungscontrole auch wirklich in der ganzen Verwaltung durchzuführen, und jener Comptroller General, der zugleich Vorsitzender der Commissioners of Audit ist, hat daher in Wirklichkeit eine rein formale Controle, weshalb er auch vor keinem Organe irgendwie verantwortlich ist für Zulassung und Verweigerung irgendeiner Anweisung. Ebendeshalb ist sein kleines Bureau auch gänzlich unfähig, das Anweisungswesen als Ganzes zu übersehen, und da die Controle der Accounts durch den Mangel eines festgeordneten Staatsvoranschlags auch bei dem Finanzausschuß des House of Commons so gut als gar nichts bedeutet, so muß man sagen, daß das gesammte englische Controlwesen, in seinem Principe das beste von Europa, in seiner Wirklichkeit das unvollkommenste ist, das Europa besitzt.

Fragt man nun nach den Gründen eines solchen Zustandes, so liegen sie nahe, wenn auch nicht gerade direct im Finanzwesen oder im Staatshaushalt. In der That ist England auch in seiner Finanzwirthschaft eine Parteiregierung. Keine Partei wird daher die Accounts der andern ernsthaft im Detail prüfen, damit die ihrige nicht auch künftig von der folgenden geprüft werde. Das an sich großartige Institut der Anweisungscontrole durch den Comptroller General ist daher in den Händen der einen Parteiregierung zu einem leeren Schema geworden, dessen Effect von vornherein durch die Beschränkung auf ein einziges Bureau gründlich paralysirt ist. Mag man das englische heutige Controlwesen von welcher Seite man will betrachten, so kommt man stets zu dem eigentlich recht ernsten Resultat, daß der Staatshaushalt Englands höchst unorganisch gestaltet ist, daß sich die öffentliche Meinung so gut als gar kein Bild von

Digitized by Google

demselben machen kann, daß in der Frage nach Nachtragscrediten und Virements die formalen Gesetze praktisch zu leeren Redensarten geworden sind, daß es zwar verantwortliche Einnehmer und Ausgeber, aber keine verantwortliche Controle für den ganzen Staatshaushalt gibt, und daß daher allein die wirthschaftliche Kraft des Volkes die großen Mängel seiner staatswirthschaftlichen Verwaltung wieder gut mache. Hier ist nichts zu lernen, als daß ein volkswirthschaftlich gesundes Volk auch mit einem unorganischen finanzwirthschaftlichen Körper große Dinge dadurch leisten kann, daß es Fehler und zugleich Lasten zu ertragen vermag, die jedes andere Volk an den Rand des Unterganges bringen würden.

Neben dieser auch in andern Fragen nicht mehr zu verdeckenden Inferiorität der englischen Staats- und Finanzwirthschaft bietet nun allerdings Frankreich ein wesentlich verschiedenes Bild dar.

Frankreich.

Wenn man gegenüber England das französische Controlwesen im Großen und Ganzen mit wenig Worten charakterisiren will, so kann man sagen, daß in Frankreich namentlich seit der Restauration der eigentliche Staatshaushalt so vortrefflich geordnet und so strenge bis ins Einzelnste hinab controlirt wird, daß vermöge der Staatshaushaltscontrole die Bilanzcontrole sowie die Anweisungscontrole, also zusammengenommen die verfassungsmäßige Verantwortlichkeit durch die höchstmögliche Ausbildung der finanziellen Controle fast ihr Object verloren habe. Während England durch die Mängel der letztern die erstere zu einer bloßen Form gemacht hat, hat Frankreich durch die höchste Organisation der finanziellen Controle die verfassungsmäßige fast ganz verschwinden lassen.

Indem wir nun für Frankreich diese finanzielle oder Haushaltscontrole mit dem specifisch französischen Worte der „Comptabilité" bezeichnen, würde es allerdings schon hier nothwendig werden, diese Comptabilité selbständig darzustellen. Allein das gehört denn doch in die Frage nach Wesen und Ordnung des eigentlichen Staatshaushalts. Uns bleibt an diesem Orte daher nur übrig, das Princip der specifisch französischen Budgetcontrole durch das der Finanzcontrole zu erklären.

Das Princip dieser französischen Finanzcontrole ist nämlich ein zweifaches. Zuerst enthält dieselbe eine den gesammten Haushalt Frankreichs von unten bis oben durchdringende, jeden einzelnen Act in Ausgabe und Einnahme so oft controlirende Thätigkeit, daß rechnungsmäßige Fehler fast gar nicht vorkommen. Dann aber hat Frankreich aus der frühern Geschichte den zweiten Grundsatz beibehalten, daß eben die Gesetzmäßigkeit seiner Finanzverwaltung, also auch das Verhältniß der wirklichen Staatsrechnung zum gesetzlichen Budget, zum Gegenstand eines richterlichen Verfahrens mit Untersuchung und Urtheil wird, bevor die Rechnung an die Legislative

Digitized by Google

gelangt, sodaß die letztere dadurch innerhalb des Ganzen der Finanzwirthschaft thatsächlich wenig mehr zu thun hat, sondern nur in bestimmten einzelnen Finanzgesetzen, sowie für das Budget selbst ihre Abstimmung gibt, während sie die Controle den gesetzlichen Controlorganen fast vollständig überlassen kann. Die Voraussetzung daher ist dann allerdings die, daß gerade Frankreich die Gesetzgebung über diese Finanzcontrole in einem Grade ausgebildet hat wie kaum ein anderes Land, während es wieder einen obersten Rechnungshof nach dem Bilde der deutschen Finanzwirthschaft nicht braucht und darum nicht kennt. Ohne uns daher auf Einzelheiten einzulassen, können wir jetzt Natur und Inhalt der budgetmäßigen Controle gegenüber der Haushaltscontrole oder der Controle in der Comptabilität leicht im Ganzen charakterisiren.

Es gehört zu den bedeutendsten Leistungen Hock's, in seiner Französischen Finanzverwaltung das gesammte Rechnungswesen Frankreichs mit einer fachmännischen Klarheit dargestellt zu haben, die später nie wieder erreicht und selbst von den Franzosen offen anerkannt wird. Wir legen sie daher zum Grunde, wie es auch der etwas kurze Auszug R. von Kaufmann's gethan hat, obgleich wir in den leitenden Gesichtspunkten eine andere Auffassung haben müssen.

Hock geht (Kap. III) davon aus, daß es in Frankreich drei Formen der Controle gibt, die legislative, die gerichtliche und die administrative. Es ist das vollkommen richtig; für uns muß aber das Verhältniß derselben untereinander das Entscheidende sein, nachdem wir zu der trefflichen Darstellung im Einzelnen nichts hinzuzufügen haben.

Die „administrative" Controle ist nämlich nichts als die Haushaltscontrole (innerhalb der gesammten Verwaltung der Finanzen), welche auf dem System der Comptabilité als der administrativen Organisation des Einnahms- und Ausgabswesens mit den eigentlichen Comptables, den Organen der Einnahme, und den Payeurs, den Ausgabsorganen beruht. Dieser Comptabilité gegenüber steht das System des Ordonnancement, des Anweisungsrechts, das nur die Minister und die von denselben Beauftragten haben (die Ordonnateurs) wobei Princip ist, daß die Comptables kein Recht haben gegen ein Ordonnancement Einspruch zu erheben. Innerhalb dieser Kreise, bis zur Frage nach dem Ordonnancement, vollzieht sich nun die Controle der Comptabilité, und als Ergebniß derselben wird dann hier wie in allen Ländern die Schlußrechnung der höchsten Verwaltungsstellen abgefaßt.

Diese Schlußrechnung nun wird demjenigen Körper vorgelegt, der in Frankreich die Oberrechenkammer bildet, und der mithin das ausübt, was wir die Bilanzcontrole genannt haben. Dieses Organ heißt nach historischem Vorgange die Cour des Comptes, der Finanzminister nämlich faßt alle Rechnungsberichte der einzelnen Ministerien in eine Gesammtrechnung, die Staatsabrechnung, jährlich zusammen,

Digitized by Google

und diese Staatsabrechnung ist es, welche er mit den Belegen der Cour des Comptes übergibt. Da nun in der Schlußrechnung der Verwaltung natürlich auch die Anweisungen des Ordonnateurs stehen, so umfaßt die Controle der Cour des Comptes natürlich damit formell auch das Anweisungsrecht. Allein die Verhältnisse dabei sind wesentlich anderer Natur als in England. Es ist nämlich das erste Princip dieser Bilanzcontrole durch die Cour des Comptes, daß die letztere die Anweisungen überhaupt nicht zum Gegenstande ihrer Controle zu machen hat, sondern sich auf die Richtigkeit des Rechnungswesens der Comptables beschränken muß. Damit ist denn das ganze Anweisungsrecht endgültig aus der Controle weggefallen; es gibt keine von der Oberrechenkammer abhängigen und ihr verantwortlichen Anweisungsbehörden, sondern der Finanzminister selbst ist die oberste Anweisungsstelle. Diesem Grundsatz gegenüber hat nun das Princip der budgetmäßigen Verantwortlichkeit seinen Ausdruck darin wieder empfangen, daß die Cour des Comptes wie im vorigen Jahrhundert zwei große Functionen hat. Zuerst ist sie die oberste gerichtliche Entscheidungsbehörde über die finanzielle Richtigkeit der gesammten Bewegung der Gelder innerhalb des Staatshaushalts (die Comptabilité), indem sie die in den Schlußrechnungen ihr vorgelegten Einnahms- und Ausgabsrechnungen des ganzen Staatshaushalts im Einzelnen prüft, und alsdann über die Richtigkeit dieser Rechnungen ein dem gerichtlichen gleichstehendes Urtheil ausspricht, welches Urtheil dann wie das jedes obersten Gerichtshofes unmittelbar executionsfähig ist. Diese richterliche Gewalt der Cour des Comptes als Oberrechnungskammer ist nun zwar keineswegs die Basis der Verfassungsmäßigkeit des Haushalts, wohl aber der genauern rechnungsmäßigen Sicherheit desselben. Der Ausspruch (Arrêt) der Cour des Comptes befreit jeden Comptable von jeder Haftung (s. Block, „Dict. d. l'Adm. franç.", unter „Décharge" und „Contrôle"); gegen das Urtheil ist allerdings ein Recurs zulässig entweder bei der Cour des Comptes selbst oder bei dem Conseil d'Etat als pourvoi de cassation. Allein mit der verfassungsmäßigen Controle hat das alles noch nichts zu thun. Diese letztere, das Verhältniß der soweit richtig gestellten Rechnungen zum Budget enthaltend, muß man sich für Frankreich nun in zweifacher Gestalt denken. Zuerst besteht dieselbe in der Vorlage der von der Cour des Comptes in der obenbezeichneten Weise durch ihr Arrêt festgestellten und controlirten Schlußrechnung an die Kammer, und zwar mit einem möglichst eingehenden Bericht über das Verhältniß dieser Rechnungen zum Budget, wobei dann natürlich gerade die Ordonnancements oder Anweisungen des von der Cour des Comptes nicht controlirten, sondern nur constatirten Anweisungswesens die Hauptsache bilden, über welche dann die Kammer selbst endgültig zu entscheiden hat. Da nun auf diese Weise die Anweisungen, die hier dennoch während der laufenden Verwaltung nicht unter der Controle der Abrechnungskammer stehen, ver-

Digitized by Google

möge dieses Berichts der Cour des Comptes an die Abgeordneten zur Entscheidung durch die Kammer gelangen, so hat es sich fast von selbst gemacht, daß der Finanzminister seinerseits, da von ihm jedes über den budgetmäßigen Status hinausgehende Ordonnancement genehmigt werden muß, um bei dem Payeur zur Auszahlung zu gelangen, regelmäßig solche Anweisungen, für welche er selber in erster Linie haftet, spätestens bei der Mittheilung des Voranschlags nun auch selber in der Form eines selbständigen Genehmigungsantrags für alle crédits supplémentaires, extraordinaires und virements der Kammer vorlegt, noch ehe der Abschluß der Cour des Comptes an dieselbe gelangt. Damit sind dann die Bemerkungen der letztern über die in den ihr vorgelegten Schlußrechnungen etwa enthaltenen Ueberschreitungen des Budgets von selbst erledigt. Das ist der zweite Punkt in der französischen Budgetcontrole, und auf diese Weise functionirt die Legislative durch ihr Genehmigungsrecht selbst als Anweisungscontrole. Dabei jedoch hält die französische Finanzverfassung wieder fest, daß nur solche Budgetüberschreitung durch eine Anweisung des Finanzministers selbst wieder nur unter vorheriger Zustimmung des Staatsoberhauptes — früher persönlich des Kaisers, jetzt des Präsidenten im Gesammtministerrath — also nur auf Grund einer „Reichsverordnung" stattfinden darf. Damit ist denn freilich die Controle der laufenden Verwaltung für alles was innerhalb des Budgets geschieht vortrefflich geordnet; alle Ueberschreitungen des Budgets aber stehen nicht unter einer eigenen Controle während des Laufes der Verwaltung, sondern ihre verfassungsmäßige Controlirung beruht nur auf der Verantwortlichkeit des Finanzministers die bei den Genehmigungsanträgen zur Geltung kommt und somit die Anweisungscontrole, welche in England in dem Comptroller General wenigstens andeutungsweise gegeben ist, ersetzen muß. Das ist der Charakter der finanziellen und der budgetmäßigen Verantwortlichkeit in Frankreich. Wir verweisen für alles Einzelne auf die treffliche Darstellung bei Hock, zum Theil auch bei Czörnig und von Kaufmann. Hock hat namentlich die einzelnen Gesetze, welche das ganze System seit 1816 entwickelt haben, in Kap. III, 2. Abth. genauer verfolgt. Da nun somit die Controle der Comptabilität der Budgetmäßigkeit zum Grunde liegt, müssen wir sie später noch einmal berühren. Klar aber ist es jetzt, weshalb die Frage und die gerichtliche Form der Haushaltscontrole die verfassungsmäßige so in den Hintergrund hat drängen können, daß von der letztern fast nie in Frankreich die Rede ist.

Neben diesem englischen und französischen Controlwesen hat sich nun für die mitteleuropäischen Staaten eine dritte große Gruppe der verfassungsmäßigen Controle entwickelt, die wir zuerst im allgemeinen charakterisiren, weil sie uns zugleich einen Blick auf das ganze staatliche Leben dieser Länder thun läßt.

Digitized by Google

Die Budgetcontrole im Kampf mit der Verwaltung.

Mitteleuropa.

Faßt man nämlich das Controlsystem Englands und Frankreichs auf demjenigen Punkte auf, der zuletzt der entscheidende wird, der Anweisungscontrole, so ergibt sich, daß dieselbe in ihrer Reinheit bei beiden Staaten eigentlich gar nicht vorhanden ist, sondern immer erst *nach* bereits abgeschlossener Finanzperiode in der Form der Controle der Schlußrechnungen durch Rechnungskammer und Legislative zur Erscheinung kommt. Der eigentliche Grund davon liegt aber in der Natur des beiderseitigen Staatsrechts. Denn es ist klar, daß jede Anweisungscontrole und damit jeder *wahre* oberste Rechnungshof für *jeden* Act der Verwaltung eine scharfe Grenze zieht, welche selbst durch eine Reichsverordnung immer schwer zu überschreiten ist. Es ist daher gleichfalls einleuchtend, daß jede kräftige Verwaltung beständig danach streben wird, sich diese Fessel fern zu halten, während sie der später folgenden Genehmigung ihrer leicht zu motivirenden Budgetüberschreitungen bei einer sonst gut geordneten Bilanzcontrole stets mit Ruhe entgegensehen kann, und daher auch der Einführung und Function derselben fast gar kein Hinderniß in den Weg legt. Jede Opposition gegen die Anweisungscontrole des obersten Rechnungshofs ist daher zuletzt nur der Ausdruck des *Widerstrebens der Verwaltung gegen ihre Beschränkung durch das festgegebene Budget.* Und so ist es daher stets der Charakter der Verwaltung, welcher über jenes Anweisungsrecht des obersten Rechnungshofs entscheidet.

Betrachtet man die höchste Controle in England und Frankreich von diesem Standpunkt aus, so ergibt sich, daß England dieselbe nicht fordert, weil der Staat zu wenig, und daß Frankreich sie nicht zuläßt, weil der Staat zu viel verwaltet. Und da dieses Verhältniß dem ganzen Geiste beider Völker entspricht, so erscheint auch ihr Controlsystem als ein von ihnen im Grunde wenig bestrittenes, das nur noch in seinen formalen Ordnungen einer weitern Entwickelung unterworfen ist.

In der ganzen Gruppe der Staaten dagegen, welche Mitteleuropa bilden, treffen die beiden großen Verwaltungsprincipien, die centrale Regierung Frankreichs und die Selbstregierung Englands, auf allen Punkten aufeinander und bestimmen damit schließlich auch den Charakter ihrer höchsten Controlordnung. Denn in ihnen sind die beiden letzten Principien aller Verfassung, daß alle Gesetze nur unter Zustimmung der Legislative gegeben werden, und daß die vollziehende Gewalt der Gesetzgebenden verantwortlich sein müsse, zugleich mit dem Gedanken verbunden, daß die Regierungsgewalt ohne eine gewisse Freiheit der Bewegung ihrer Aufgabe nicht genügen könne. In ihrer Anwendung auf die oberste Controle haben nun diese Grundsätze die beiden Erscheinungen hervorgebracht, welche den Charakter dieses ganzen

Digitized by Google

Gebiets ausmachen; zuerst die Herstellung einer sehr gut geordneten Haushaltscontrole neben der Anerkennung der Verantwortlichkeit der Regierung für die — allerdings immer erst nach Jahren mögliche — Bilanzcontrole; gleichzeitig aber den entschiedenen Widerstand gegen jede Anweisungscontrole, der sich in Oesterreich sogar bis zur Forderung der Abhängigkeit des obersten Controlorgans vom Finanzministerium steigert. Bei der Genauigkeit, mit welcher alle einschlagenden Fragen und Verhältnisse theils in dem werthvollen Aufsatze (von Vocke) „Ueber den Rechnungshof mit besonderer Rücksicht auf das Deutsche Reich" (Tüb. V. J. Schr. 1876, Bd. 3, und 1877, Bd. 1) vergleichend behandelt sind, während Rönne für Preußen den Organismus desselben mit gewohnter Gründlichkeit dargestellt hat, dürfen wir für alles Einzelne auf diese Arbeiten verweisen, und nur die Grundzüge des historischen Entwickelungsganges dieser ganzen „Geschichte eines Ungeborenen" hier bezeichnen.

Deutschland.

Die Geschichte des obersten Controlwesens in Deutschland ist natürlich auch hier zunächst eine doppelte. Jeder Staat hat die seinige; Deutschland aber als Ganzes hat eine gemeinsame Geschichte. Von der Entwickelung und dem Zustande der einzelnen Staaten wissen wir so gut als gar nichts. Haben doch z. B. die sonst ausgezeichneten Behandlungen des Staatsrechts von Würtemberg und Baiern den Gegenstand kaum gestreift, nur in dem oben erwähnten Aufsatz von Vocke ist Baierns oberstes Controlwesen sehr klar dargestellt (1877, S. 70); die andern Staaten haben überhaupt keine eingehende Staatsrechtslehre. Die gemeinsame Geschichte Deutschlands zeigt dagegen auch hier zwei ganz bestimmte Epochen. Die erste reicht bis zum Jahre 1848, die zweite bis zur Gegenwart, ist aber in keiner Weise eine fertige. In der ersten sehen wir in den einzelnen Verfassungen zwar das Princip der Steuerbewilligung anerkannt und neben demselben das der allgemeinen Verantwortlichkeit; was aber die höchste Controle betrifft, so erschöpft sich das ganze öffentliche Recht in den allgemeinen Bestimmungen über die Verpflichtung zur Vorlage der Rechnungen an die Kammer, wobei derselben dann das Recht einer Verhandlung darüber allerdings zusteht; von einer eigenen Controlbehörde ist noch in keiner Verfassung die Rede, und es wird wol allenthalben so gewesen sein wie in Baiern, wo noch jetzt „zwischen dem obersten Rechnungshof und dem Landtag keinerlei Zusammenhang besteht" (Vocke, a. a. O., S. 70). Alle Controlorgane waren Sache des Haushalts, nicht der Legislative. Es ist dabei in hohem Grade bezeichnend wie wenig sich die ganze Finanzwissenschaft dieser Epoche ebenso wie das Staatsrecht auch nur über die elementaren Begriffe dieses Controlwesens überhaupt klar waren. So ist das was Klüber, „Oeffentl. Recht d. Deutschen Bundes", noch in der Ausgabe von 1846, §. 399, über Rechnungswesen unter der Kategorie der

Digitized by Google

„Finanzhoheit" sagt, absolut werthlos; Mohl in seinem „Würtemb. Staatsrecht", II, Abth. VI (1846), hat unter der Abtheilung „Rechnungs- und Kassenwesen" nur Angaben, die sich streng auf Buchhaltung, Inspection und Revision der Kassen beziehen (S. 883 fg.) und kommt auch in seiner „Verantwortlichkeit der Beamten" (I, 687. 774) nicht zu unserer Frage; von Moy in seinem ausführlichen „Staatsrecht d. Königr. Baiern" (1846) erledigt die „Rechnungskammer" auf einer halben Seite (II, 192), selbst Rau sieht in dem ganzen Gebiete noch nichts als eine eigenthümliche Geschäftsform im Finanzwesen (noch Ausg. v. 1860, II, §. 538 fg.) mit Angaben über das „Rechnungswesen". Ebenso ist ganz unbedeutend was Jacob in seiner „Finanzwissenschaft", §. 1039, sagt; nur Malchus faßt die Sache ernster und will drei nicht ganz klar gedachte Controlen, eine Staatscontrole, einen Staatsrath (Frankreich) und eine Oberrechenkammer „Organismus der Staatsbehörden für die Staatsverwaltung" (1821). Praktisch wurden diese Gedanken nicht; man kannte eben nur noch die Staatshaushaltscontrole der Oberrechenkammer, und diese war namentlich in Preußen seit 1826 sehr gut geordnet und gesetzlich festgestellt (S. Schulze, „Preuß. Staatsrecht", II, §. 210) und gewiß hatten in den Verfassungsstaaten auch die Landtage das Recht Aufklärungen bei der Finanzverwaltung zu fordern, doch scheint hier nie etwas Besonderes geschehen zu sein. Anders ward nun das wenigstens für den größten Theil von Deutschland, als mit der preußischen Verfassung von 1850 der Grundsatz ausgesprochen ward, daß der Staatshaushaltsetat von der Oberrechnungskammer geprüft und festgestellt, und jährlich „mit den Bemerkungen der Oberrechnungskammer zur Entlastung der Staatsregierung den Kammern vorgelegt" werden solle. (Vgl. Rönne, I, 1. Abth., §. 67.) Damit war allerdings ein entscheidender Schritt geschehen. Die Staatsrechnung war in Verhältniß zum Budget gebracht, so unklar das Ganze auch noch sein mochte, und aus der Haushaltscontrole war wenigstens dem Princip nach eine Bilanzcontrole mit der entscheidenden Stimme der Legislative geworden. Damit begann eine neue Bewegung. Einige Staaten änderten ihre bereits bestehenden Verfassungen; besonders beachtenswerth ist dabei die sächsische Verfassung §. 99, wo das allgemeine Princip für Budgetüberschreitungen sehr gut formulirt erscheint: „Ansätze für geheime Ausgaben können (bei der Rechnungslegung) nur so weit vorkommen, als eine schriftliche, von mindestens drei verantwortlichen Ministerialvorständen contrasignirte Versicherung des Königs" (also eine Reichsverordnung im bestimmten Unterschiede von der Ministerialverordnung) „vorliegt, daß die Verwendung zum wahren Besten des Landes stattgefunden habe oder stattfinden werde." Andere Staaten jedoch blieben bei dem alten Recht; in Preußen jedoch mit seiner seit mehr als hundert Jahren vortrefflich geordneten Haushaltscontrole hatte man durchaus kein Bedenken, diese Rechnungen ganz offen vorzulegen, und

Digitized by Google

konnte daher auch im §. 104 unbedenklich die Errichtung einer Oberrechnungskammer der neuen Verfassung versprechen. Allein allmählich zeigte es sich, daß trotzdem die laufende Verwaltung der Controle ganz entzogen sei, soweit es sich nicht um die einer erst nachträglich auftretenden Genehmigung handle. Wie sich daraus das gebildet hat, was wir den Conflict genannt, ist oben gezeigt. Dieser Conflict bezog sich aber doch nur auf die Bewilligung der Einnahmen; die laufenden Ausgaben mit der Anweisungscontrole hatten sich von der „allgemeinen Entlastung" der Staatsregierung noch nicht geschieden, und man erkennt ganz deutlich wie sich Gesetzgebung und Publicistik trotz des Vorganges von Belgien noch keineswegs über die Bedeutung der Sache ganz klar waren. Da kam nun das Deutsche Reich, und mit ihm ward die Aufstellung eines obersten Rechnungshofs nothwendig. Und hier nun begannen sich die Auffassungen zu klären. Niemand bestritt die formale Vortrefflichkeit der preußischen Oberrechnungskammer; allein da schließlich die Entlastung durch den Landtag denn doch auf der Bilanzcontrole dieser Oberrechnungskammer in jeder Beziehung beruhte, so begann die neue Gestalt der Dinge zunächst mit der Anerkennung des Princips, daß die vollste Unabhängigkeit derselben von der Finanzverwaltung, welche das Gesetz von 1824 noch gar nicht gedacht hatte, die erste Bedingung einer wirklichen verfassungsmäßigen Bilanzcontrole sein müsse. Daß nun die Regierung als Ganzes sich schon dagegen sträuben mußte, wird wol aus dem Obigen klar sein. Alle auf diese Unabhängigkeit bezüglichen Fragen und Consequenzen kamen daher schon seit 1868 im Reichstag zur Sprache (s. Bocke a. a. O. S. 520 fg.); wir lassen uns dabei auf Einzelnes nicht ein, aber es wird verständlich sein wenn wir sagen, daß man dieselben in der anerkannt nothwendig gewordenen neuen Kategorie der „Organisation" des obersten Rechnungshofes zusammenfaßte, welche jetzt durch die gesetzlich garantirte Unabhängigkeit desselben von der Regierung eine vollkommen selbständige budgetmäßige Bilanzcontrole für die Legislative sicherte. Man drückte das dadurch aus, daß die „Oberrechnungskammer eine dem Könige unmittelbar untergeordnete, den Ministern gegenüber selbständige Behörde" sein solle. Dieser ersten Gestalt wurde dann unter „selbständiger, unbedingter Verantwortlichkeit" (gegen wen?) „das Entscheidungsrecht über die ganze Rechnungsführung ertheilt, und die Pflicht auferlegt «Bemerkungen» über die einzelnen Etats zu machen". Natürlich erschien der Sinn dieses Wortes rechtlich höchst unklar; Verhandlungen entstanden, die uns Bocke mittheilt; im Grunde aber kam die Hauptsache überhaupt nicht zum klaren Ausdruck, der ganze oberste Rechnungshof hatte allerdings die nachträgliche Bilanzcontrole und die Regierung war nachträglich verantwortlich, aber gegenüber der laufenden Verwaltung hatte dieselbe gar keine Berechtigung. Bis zur Anerkennung des Anweisungsrechts und der in ihr liegenden Verwaltungscontrole ist somit der oberste Rechnungshof

Digitized by Google

nicht gediehen. Und als nun diese Frage bei der Errichtung eines obersten Rechnungshofes für das Deutsche Reich allmählich klar ward, da ward dieselbe dadurch beseitigt, daß dieser deutsche oberste Rechnungshof mit dem preußischen verschmolzen ward. So ist das bisherige Ergebniß die Begründung einer verfassungsmäßigen Bilanzcontrole, die durch das durchgeführte Princip der völligen Selbständigkeit des obersten Rechnungshofes und seiner gesetzlichen Loslösung vom Finanzministerium allerdings gesichert ist; der zweite Schritt, die Durchführung einer Anweisungscontrole, ist noch zu thun, und derselbe wird kaum in kurzer Zeit gethan werden.

Oesterreich.

Die Geschichte des Reichsrechnungswesens in Oesterreich hat nicht blos ihr specifisches historisches Interesse für das Finanzwesen des Staats, sondern was sich hier abspiegelt ist zugleich der beständige Kampf der Einheitsidee des Staats theils mit der Grundherrlichkeit und ihren Rechten im Einzelnen, theils aber und in viel bedeutenderer Weise das beständige Ringen derselben mit den Rechten der selbständigen Theile, aus denen dieses Reich besteht. Auf wenigen Punkten tritt uns dieser Kampf so klar entgegen, als in der Stellung des alten „Hofraths" in Wien. W. Lustkandl hat in seinen „Abhandlungen zum Oesterreichischen Staatsrecht" (1866) zuerst und mit Aufführung der wichtigsten Documente (S. 322 fg.) darauf hingewiesen, wie gerade diese oberste einheitliche Rechnungsführung eine der Grundlagen der, jetzt gebrochenen „Realvereinigung der österreichischen Länder", schon seit dem sogenannten „Nürnberger Libell vom 21. April 1501" gewesen, und bis zur Auflösung in Oesterreich-Ungarn geblieben ist (S. 323). Eine pragmatische Darstellung der Geschichte des Controlwesens gibt Lichtnegel, „Geschichte des österreichischen Rechnungs- und Controlswesens", kurz bei G. Seidler, „Der Staatsrechnungshof Oesterreichs" (1884). Da nun bis 1848 niemand an eine Verfassung dachte, so bedarf es wol keiner besondern Hinweisung, daß es sich dabei nur um eine neue Haushaltscontrole, die nicht einmal mit den verschiedenen Landtagen zu thun hatte, handelte. Erst aus der Verfassungsepoche entsprang dann auch hier ein selbständiges Controlwesen, das dann allerdings wieder seine eigene Geschichte hat. Man kann in derselben zwei Perioden scheiden, die erste enthält die Aufstellung der sogenannten „Obersten Rechnungs- und Controlbehörde" von 1854, deren Organisation und Thätigkeit Czörnig in seinem „Oesterreichischen Budget von 1862" (verglichen mit jenen der vorzüglichsten andern europäischen Staaten, 2 Bde., 1862) aufbewahrt hat. Als diese oberste Stelle eingerichtet ward, gab es aber schon keine Verfassung mehr, und dieselbe war daher eigentlich wiederum nur eine Haushaltscontrole für die Gesammtheit aller Einnahmen und Ausgaben; allerdings mit der zweiten Aufgabe, dem Kaiser einen jährlichen Bericht über den Zustand der Finanzen abzustatten. Das blieb natürlich

Digitized by Google

eine ziemlich inhaltslose Form, allein höchst beachtenswerth war es, daß das Princip der Selbständigkeit dieser Haushaltscontrole gegenüber der übrigen Regierung erhalten blieb. Von den Leistungen dieser Behörde liegt uns nun allerdings nichts vor. Als nun aber die neue Verfassung sich vorbereitete, war es natürlich, daß man auch dieser Stelle auf der gegebenen Grundlage eine neue Gestalt gab. Das geschah durch die Verordnung vom 21. November 1866, welcher die Geschäftsordnung beigefügt ward. Darin ward die formelle Selbständigkeit der Behörde und ihre Ausdehnung auf den ganzen Staatshaushalt einerseits beibehalten und was sehr wesentlich war, andererseits die Controle auch über die Zweckmäßigkeit und Sparsamkeit in der wirklichen Verwendung der Ausgaben, sowie zweitens über die für Rechnung des Staats von den Behörden abgeschlossenen Verträge ausgedehnt. Zugleich empfing auf Grundlage dieser seiner Stellung dieser oberste Rechnungshof ausdrücklich die Verordnungsgewalt über den gesammten Controldienst bei allen Landesbehörden, und das Recht beständiger Einsicht in die Geschäftsbehandlung bei allen Ministerialrechnungsdepartements; seine Verbindung mit der Legislative aber besteht darin, zuerst die zusammengestellte Staatsrechnung („Central-Gebahrungs-Ausweis", wie es heißt) für jedes Jahr mit den laufenden Einnahmen und Ausgaben als Jahresrechnung, und dann auf Grundlage der budgetmäßigen Prüfung dieser blos rechnungsmäßigen Abschlüsse den „Centralrechnungsabschluß" für das vorletzte Jahr mit den bezüglichen Ansätzen des für dieses vorletzte Jahr aufgestellten Finanzgesetzes (Budget) zu verfassen und vorzulegen, welcher dann vom Hause der Abgeordneten dem Finanzausschuß übergeben wird. Somit ist eine vollständige Bilanzcontrole hier gegeben mit allen Vorzügen und Mängeln derselben. Dabei waren die einzelnen Minister mit ihrer Verwaltungsrechnung von jeder Präventivcontrole vollständig frei, und bei den Ueberschreitungen des Budgets genügte vollkommen die Zustimmung des Finanzministers, welche derselbe dann allerdings formell bei der etwaigen Berathung jenes „Centralrechnungsabschlusses" zu vertreten hatte, was aber nie praktisch geworden ist. Das nun genügte, solange Legislative und Regierung im wesentlichen in Harmonie waren. Als nun aber in den siebziger Jahren die Verfassungspartei, welche die Einheit der österreichischen Staatsidee vertrat, dem Föderalismus, der die höchste politische Selbständigkeit der „Königreiche und Länder" wollte, unterlag, begann auch der Streit über die bisherige höchste Controle, da die Einheitspartei jetzt die Unfähigkeit der letztern erkannte, die wirkliche Verwaltung durch jene bloße effectlose Bilanzcontrole in ihrer neuen Richtung zu überwachen. Damit begann eine Bewegung, welche eine neue gesetzliche Ordnung des obersten Rechnungshofes forderte, und die mit richtigem Gefühl jene fast zum blos abstracten Princip gewordene Bilanzcontrole nunmehr auch auf die laufende Verwaltung dahin ausdehnen wollte, in den Mini-

Digitized by Google

sterialbudgets und ihren Rechnungsdepartements eine Controlstelle, die von dem Einzelministerium unabhängig sein solle, und eine regelmäßige Mittheilung des obersten Rechnungshofes an die Legislative, über deren Verhältniß man sich nicht recht klar war, zu verlangen, während die Regierung, freigebig in Beziehung auf die Bilanzcontrole, sich gegen jedes Eingreifen des obersten Rechnungshofes in die Finanzverwaltung der einzelnen Verwaltungsgebiete entschieden negativ verhielt. Ein weitläufiger Vorschlag der Regierung in diesem Sinne ward daher abgelehnt (Verhandlung des Hauses der Abgeordneten, Session von 1879). In der neuen Vorlage von 1883—84 stellte der Finanzausschuß (eingesetzt 1879) sein neues Programm auf, dem gegenüber der Regierungsentwurf nicht blos jede Anweisungscontrole verwarf, sondern mit dem Princip der Unabhängigkeit des obersten Rechnungshofes zugleich die Absetzbarkeit der Beamten und sogar des Präsidenten verband. Der Ausschuß beantragte dagegen die Versetzung desselben in den Ruhestand erst mit dem 70. Lebensjahre (§. 3); der Antrag ging nicht durch und die Sache blieb liegen, da das föderalistische Princip sich auch hier gegen alles Einheitliche stemmte, und so hat das Controlwesen seine alte Gestalt von 1866 beibehalten; die Bilanzcontrole ist da, allein nicht einmal die Revisionen der Departementsrechnungen haben ein selbständiges Recht gegenüber der Ministerialverfügung, und von einer systematischen Anweisungscontrole ist noch keine Rede.

Belgien.

Und doch gab es einen Staat in Europa, der diese letztere fast bis zu ihrer letzten Consequenz ausgebildet hatte, und der offen diese Herstellung derselben als eine der großen Bedingungen für die Klarheit und Integrität seines Finanzwesens anerkannte. Das war Belgien.

Auch in Belgien sind es nicht so sehr abstracte Principien als vielmehr die Natur des ganzen Staatenbildungsprocesses dieses Reichs, welche dem obersten Controlwesen seine in Europa bisher noch einzige Gestalt gegeben hat. Belgien ist ein Staat, dessen Entwickelung weder auf der historischen Selbstverwaltung wie in England, noch auf der traditionellen Gewalt der Regierung wie in Frankreich, noch auf dem allmählichen Entstehen der staatlichen Einheit aus selbstherrlichen Körperschaften des Mittelalters wie in Deutschland, sondern auf einem plötzlichen und spontanen Act des Volksbewußtseins beruhte. Hier war daher auch die Stelle in Europa, wo das verfassungsmäßige Princip der Verantwortlichkeit der Regierung, unbeirrt von allen jenen maßgebenden Entschlüssen, vor allem in der erst zu bildenden Finanzverfassung seine Stelle finden konnte. Nirgends ist daher der Grundsatz der verfassungsmäßigen Budgetcontrole so klar und so durchgreifend ausgesprochen als hier, und der oberste Rechnungshof, der schon mit dem Entstehen der Verfassung auftritt, erscheint daher nirgends in solcher Klarheit und Reinheit als in Belgien. Die Verfassung Belgiens

Digitized by Google

sagt schon in den Art. 115 und 116, daß die Mitglieder des obersten Rechnungshofes von der Kammer gewählt werden, und daß derselbe „über die Rechnungen der verschiedenen Staatsverwaltungen entscheidet". Die Loi organique vom 29. October 1846 hat diesen Grundgedanken dann nach einer funfzehnjährigen Erfahrung systematisch zu Ende geführt. Die Organisation dieser belgischen Cour des Comptes, von der französischen tief verschieden, beruht darauf, daß dieselbe aus den zwei Abtheilungen besteht, welche die Natur der Sache fordert. Die „erste Section" hat die Bilanzcontrole aller Verwaltungsrechnungen in ihrem Verhältniß zu ihrer rechnungsmäßigen, und dann ihrer budgetmäßigen Richtigkeit; die „zweite Section" hat im wesentlichen die Controle der Anweisungen, ihre Visa und ihre Buchung. Auf keine Anweisung, mit Ausnahme der, nach englischem Princip ganz richtig als ständige oder Staatsausgaben im Gegensatz zu den Regierungsausgaben (s. oben) bezeichneten Zahlungen, wird von der Staatskasse irgendeine Zahlung geleistet, wenn sie nicht mit dem Visum des Rechnungshofes versehen ist. Die Verweigerung des Visums wird dabei jedesmal Gegenstand einer Berathung des Gesammtministeriums, und muß jährlich bei der Kammer begründet werden. Urtheilte das Gesammtministerium, daß auf seine Verantwortung mit der Zahlung vorgegangen werden solle, also fordert eine Reichsverordnung trotz des Budgets eine Zahlung an den einzelnen Minister, so gibt der oberste Rechnungshof seine Zahlungsanweisung, jedoch natürlich mit Hinweisung eben auf jene Reichsverordnung. Dabei entscheidet der oberste Rechnungshof über alle Staats- und Provinzialrechnungen nach französischem Vorbild, und beschließt endgültig über die Haftung der Rechnungsleger, indem er in höchster Instanz über Schuld oder Nichtschuld, Ersetzung der Schulden oder Entlastung der Rechnungen wie in Frankreich sein Urtheil ausspricht, welches dann der Finanzminister oder Provinzialrath ohne weiteres zu vollziehen hat. Das sind die Grundlagen des belgischen obersten Rechnungshofes, die nirgends in Europa so trefflich durchgeführt sind. Das Einzige, worin wir hier mit Vocke (a. a. O., S. 87) nicht übereinstimmen ist, daß wir es durchaus nicht „für schlechterdings unmöglich halten" diese Organisation und Function des obersten Rechnungshofes auf andere Staaten zu übertragen. Sagt er selber doch mit den Worten eines „höchsten belgischen Staatsmannes" daß „diese Einrichtung Belgien gerettet habe"! Und sie ist für die Zukunft die einzig rationelle.

Was nun schließlich Italien betrifft, so hat die italienische Finanzliteratur sich mit der Sache nicht beschäftigt. Die Grundlage des italienischen Rechnungswesens ist die Aufstellung einer Bilanzcontrole nach französischem Muster auf Grundlage einer dem letztern gleichartigen Comptabilité, festgestellt durch das Gesetz vom 22. April 1869. Dieses Gesetz ist in manchen Punkten, namentlich in Beziehung

Digitized by Google

auf die größere Selbständigkeit und richterliche Function des obersten Rechnungshofes durch das Gesetz vom Juni 1882 allerdings bedeutend entwickelt; die belgischen Grundsätze scheinen jedoch gegenüber dem Bedürfniß einer machtvollen Regierung noch nicht zeitgemäß zu sein. Vgl. Biollay, „Du controle des Im. publ. par le Parlement et par la Cour des Comptes en Italie“ (1882), zu publicistisch gehalten. — Wie sich die Dinge praktisch in Dänemark machen, wo nach der Verfassung von 1849 (erneuert 28. Juli 1866), §. 50, „jedes Thing zwei besoldete Revisoren ernennt, welche die jährlichen Staatsrechnungen durchgehen (giennemgaaer) und alle «Aufklärungen» fordern können, worauf sie die Staatsrechnung (Statsregnskab) dem «Reichstag» für seinen Beschluß (Beslutning) vorlegen“ — vermag ich nicht zu sagen. Hier liegt offenbar eine gewöhnliche Bilanzcontrole vor. Ebenso ist in Holland nach seiner neuen Verfassung, Art. 122, allerdings eine „Rechenkammer“ mit der Verpflichtung zur Vorlage einer Bilanzcontrole eingesetzt, aber von einer Anweisungscontrole finde ich keine Spur. Vgl. das sonst treffliche Handbuch von de Bosch-Kemper über „Das Niederländische Staatsrecht“ (1865), besonders §. 133 fg.

B. Die verwaltungsrechtliche Haftung der Finanzgewalt.

Der allgemeine Standpunkt.

Während nun in der verfassungsmäßigen Verantwortlichkeit das Finanzministerium als vollziehende Gewalt dem Budget als dem Staatswirthschaftsgesetz gegenübersteht, tritt dasselbe in der Vollziehung der Bestimmungen der einzelnen Finanzgesetze dem Einzelnen und seiner Rechtssphäre gegenüber. Und hier empfangen nun die beiden großen Kategorien, welche das thätige Staatsleben beherrschen, das Gesetz und die Verordnung, einen neuen Inhalt.

Bei der raschen Entwickelung, welche die Staatsrechtslehre der neuesten Zeit auf diesem Gebiete gefunden hat, erscheint es überflüssig genauer auf jene beiden Begriffe einzugehen, auch da wo sie mit dem Rechtsleben des Einzelnen zu thun haben. Fest steht, daß das Gesetz die Rechte des Einzelnen nicht blos gegenüber den andern Einzelnen, sondern auch gegenüber der Regierungsgewalt unverletzlich erklärt, und daß seine Rechtspflege dasselbe im Namen des Gesetzes verwirklicht. Da wo dieser Rechtsschutz grundsätzlich bei jeder Thätigkeit der Regierungs-

Digitized by Google

gewalt durch die Entscheidung unabhängiger Gerichte geboten wird, sprechen wir wol von einem *Rechtsstaate* im eigentlichen Sinne. Ein Rechtsstaat ist daher der Staat, *insofern* er jenen Schutz des Einzelnen durch seine Verwaltungsrechtspflege für alle Gebiete der Verwaltung und somit der Regierungsgewalt, also auch für die Finanzverwaltung ausübt. Daß dieser Begriff und diese Aufgabe der Rechtspflege unter der absoluten Monarchie nicht da sein konnten, lag, wie früher gesagt, darin daß in derselben Gesetzgebung und Verordnung in einem persönlichen Willen, dem des Monarchen, vereinigt waren und daher durch die Verordnungsgewalt, das Gesetz, überhaupt nicht verletzt werden konnten, da jede Verordnung selbst als Gesetz erschien. Erst als die Verfassungen Gesetz und Verordnung scheiden lehrten, ward der Begriff des Rechtsschutzes auf den Inhalt gesetzlicher Rechte anwendbar und der Gedanke eines Rechtsstaats möglich. Wie sich daraus dann die selbständigen Kategorien des Verordnungswesens und Verordnungsrechts zu einem in unserer Zeit bereits immanenten Theile des Staatsrechts entwickelt haben, haben wir in unserer „Lehre von der vollziehenden Gewalt", 1. Aufl. 1863, 2. Aufl. 1869, 3 Bde., mit ausführlicher Vergleichung von England, Frankreich und Deutschland dargelegt (Bd. 2). Das was danach zu thun übrigblieb, war nun die Durchführung jener Rechtskategorien in den *einzelnen* Gebieten der Verwaltung. Denn in der That nehmen die Verordnungen je nach ihrem Object eine wesentlich verschiedene Gestalt an. Und das Finanzwesen zeigt uns, daß es jetzt darauf ankommt, den allgemeinen Begriff des Rechtsstaats auch in die Staatswirthschaft einzuführen, und dadurch erst eine wirkliche *Finanzrechtslehre* zu schaffen.

Eine solche Finanzrechtslehre oder die Lehre vom Rechtsstaat in seiner Finanzverwaltung wird nun, unter Voraussetzung der allgemeinen Begriffe von Gesetz, Verordnung und Verwaltungsrechtspflege, die wir hier nicht wieder erörtern, stets davon ausgehen, daß der Staat *zuerst* eine selbständige, wirthschaftliche Persönlichkeit ist. Daraus geht die Frage hervor, ob das Wesen des Staats für diese seine selbständig dem Einzelnen gegenüberstehende Wirthschaft ein besonderes Recht für seine rein wirthschaftlichen Verkehrsverhältnisse besitzt. Das nun bildet den ersten Theil der Finanzrechtslehre, das Recht des Fiscus oder das

Digitized by Google

Fiscalrecht. Das zweite Gebiet entsteht durch das Eingreifen der Finanzgewalt in das wirthschaftliche Leben der Einzelnen vermöge der Vollziehung der Finanzgesetze, und hier ist es, wo das verfassungsmäßige Verwaltungsrecht seine Geltung für das Finanzwesen findet. Was dasselbe bedeutet innerhalb des Rechtsstaats, haben wir bereits in frühern Arbeiten entwickelt. Die allgemeinen Grundlagen desselben dürfen jetzt als einfache und allgemein anerkannte betrachtet werden. Das Gesetz ist zuerst ein formell ausgesprochener Wille und diese Form desselben nennen wir den Wortlaut des Gesetzes. Es ist aber seinem innern Wesen nach der Ausdruck der sich selbst bestimmenden Staatsidee, deren Inhalt stets die Gesammtentwickelung alles Lebens der Persönlichkeit ist. Das nennen wir in seinem Princip den Geist des Gesetzes, in seinen praktischen Erscheinungen das Gesammtinteresse. Die vollziehende Gewalt kann nun theils in ihren Verordnungen, Verfügungen, Instructionen und Bescheiden, theils auch in der Anwendung ihrer Zwangsgewalt einerseits mit dem Wortlaute des Gesetzes, und sie kann andererseits mit dem Geiste desselben im Widerspruche stehen. Im ersten Falle entsteht durch die vollziehende Gewalt und ihre Verordnung eine Verletzung des geltenden Rechts, im zweiten Falle des allgemeinen Interesses. In beiden Fällen ist allerdings ein Widerspruch mit dem obersten Princip des verfassungsmäßigen Verwaltungsrechts vorhanden, aber die Art der Erscheinung desselben ist verschieden. Daher erzeugt dieser Unterschied auch einen seiner Natur entsprechenden Unterschied sowol in der Rechtspflege als in den entscheidenden Organen. Im ersten Falle wird jede Verletzung des gesetzlichen Rechts auch durch die Verordnung zu einem gewöhnlichen Rechtsstreite und es entsteht ein verfassungsmäßiges Klagerecht, und das ordentliche Gericht hat zu entscheiden. Im zweiten Falle dagegen entsteht da, wo durch eine Reichsverordnung der Geist der Gesetze verletzt wird, die Verantwortlichkeit der erstern; wo dagegen eine Ministerialverordnung mit einem durch die Rechtsordnung geschützten Einzelinteresse in Widerspruch tritt, die Beschwerde und das Beschwerderecht, und diese können nur vor denselben Organen verhandelt werden, welche für die Harmonie ihrer Thätigkeit mit dem Geiste der Gesetze zuletzt verantwortlich

Digitized by Google

sind, den Organen der Regierung selbst. So liegen Klage und Beschwerde im Wesen des Verhältnisses der Verordnung zum Gesetz; daß aber jeder Einzelne auch wirklich gegenüber jedem Acte der vollziehenden Gewalt ein Recht auf Klage und Beschwerde habe, bildet den eigentlich positiv gültigen Inhalt des verfassungsmäßigen Verwaltungsrechts. Daraus ergibt sich endlich, daß die Verwirklichung dieses verfassungsmäßigen Verwaltungsrechts in der Finanzverwaltung, in dem Recht, dem Verfahren und der richterlichen Organisation des finanziellen Klage- und Beschwerderechts gegeben sein wird.

Es würde nun von hohem Interesse sein eine zugleich gründliche und systematische Behandlung dieses gesammten Rechtsgebiets des Finanzwesens zu besitzen, da dasselbe bei näherer Betrachtung wieder eine sehr verschiedene Gestalt und Ordnung empfängt, je nachdem es sich dabei um vertragsmäßige Leistungen Dritter an den Staat, um Regalien, Gebühren, Monopole, Steuern und Zölle handelt. Fast jedes dieser Gebiete hat noch sein eigenes Recht und sein eigenes Verfahren. Wir nun müssen für unsere Arbeit dabei stehen bleiben, nur kurz die Hauptgrundzüge anzudeuten. Wenn aber eine kundige Hand dereinst aus den viel zerfahrenen einzelnen Theilen ein Ganzes zu bilden unternehmen wird, so wird man erkennen, wie groß der Fortschritt ist, den gerade hier die letzte Zeit gemacht hat.

Denn an die Spitze jeder solchen Untersuchung wird sich dann die Erkenntniß stellen, daß gerade innerhalb des Finanzwesens sich unter allen Theilen der Verwaltung am längsten und am hartnäckigsten die Verschmelzung der Justiz mit der Administration erhalten und selbst jetzt noch das selbständige Klagerecht unserer verfassungsmäßigen Epoche sich nur langsam und vorsichtig von dem Beschwerderecht losgelöst hat, das alle frühern Zeiten anerkannt haben. Wie tief das in die gesammte Geschichte hineingreift, erkennt man, sowie man den Exchequer in England, die alte Cour des Comptes in Frankreich und die Rechneien und Renteien in Deutschland dem gegenwärtigen Rechtssystem gegenüberhält. Freilich hat das wieder zur Voraussetzung, daß man allenthalben den langsamen Proceß vor Augen behält, durch welchen die Principien der Verfassung die verfassungsmäßige Verantwortlichkeit von der Haushaltscontrole einerseits

Digitized by Google

und die Gerichtsbarkeit über den Finanzdienst andererseits ausgebildet haben, was allerdings erst in unserm Jahrhundert recht klar wird. Indem wir daher jetzt die Haftung dieses gesammten Finanzdienstes von dem Rechte des Staatsbürgers scheiden, werden wir zum Schlusse den Zustand dieses Gebiets der Verwaltungsgerichtsbarkeit in den verschiedenen Hauptstaaten Europas zu charakterisiren suchen. Erst dann wird man sehen, wie viel hier noch zu thun ist.

I. Das System des Fiscalrechts.

Das Fiscalrecht entsteht demnach im obigen Sinne da wo der Staat als individuelle wirthschaftliche Persönlichkeit ein erworbenes Recht gegen die dritte wirthschaftliche Persönlichkeit geltend macht, oder der Dritte aus einem Theile seines erworbenen Rechtes Ansprüche gegen den Staat erhebt. Das Gebiet alles Fiscalrechts besteht daher aus allen denjenigen Rechtsverhältnissen, welche sich aus dem Eigenthum des Staats oder aus seinen Verkehrsverträgen entspinnen. Und aus diesem Grundgedanken ergeben sich alle folgenden Consequenzen. Sie bilden das System des Fiscalrechts.

Die formelle juristische Voraussetzung dieses Rechts ist, daß der Staat als privatrechtliche Persönlichkeit erscheine und daß daher auf ihn alle Grundsätze des allgemeinen bürgerlichen Rechts Anwendung finden.

Als eine solche juristische Persönlichkeit heißt nun der Staat der Fiscus. Wir werden, im Hinweis auf frühere Darstellungen, hier den alten historischen Unterschied zwischen Aerarium und Fiscus (Staatsvermögen und Vermögen des Oberhauptes), sowie die frühere Absorption des erstern in dem Rechtsbegriff des letztern an dieser Stelle nicht weiter untersuchen. Es genügt zu bemerken, daß der Staat wol niemals, sei es in dieser oder jener Form, die Möglichkeit geleugnet hat, bürgerlich-rechtliche Verpflichtungen einzugehen und sich den bürgerlich-rechtlichen Folgen derselben zu unterwerfen.

Es folgt daraus, daß jeder Gedanke an irgendein Vorrecht dieses Fiscus in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten dem Rechtsprincip nach undenkbar ist, und daß sogar historisch die jura ac

Digitized by Google

privilegia fisci nur dadurch erklärt werden können, daß man diesen Fiscus noch nicht von der Finanzverwaltung zu scheiden wußte, sondern das Recht der letztern auf den erstern übertrug. Solche Privilegien sollen mit dem verfassungsmäßigen Finanzrecht endgültig als beseitigt angesehen werden.

Es folgt daraus ferner, daß der Fiscus sich in jedem Processe genau in derselben Weise vertreten lassen muß wie der Einzelne, daß er sich dem gewöhnlichen zuständigen bürgerlichen Gericht zu unterwerfen hat, und daß dieses gegen ihn wie gegen jeden Einzelnen die Execution führen kann. Wir wünschten sagen zu können, daß dieser an sich so einfache Grundsatz in keinem Staate Europas bezweifelt sei.

Es folgt daraus endlich, daß es im reinen Fiscalrecht überhaupt gar kein Beschwerderecht gibt, so wenig wie in allen andern Privatrechtsstreitigkeiten, sondern nur die bürgerlich-rechtliche Klage und ihre Folgen. Eine Beschwerde in Fiscalsachen ist nur denkbar, wo jener Begriff des Fiscalrechts eben noch nicht klar geworden, sondern noch mit dem des Finanzverwaltungsrechts verbunden ist.

Wenn daher hier etwas zweifelhaft sein kann, so beruht dasselbe auf einer ganz andern Frage.

Diese Frage ist nun einfach die, wo die Grenze ist, auf welcher die rechtlichen Ansprüche und Verpflichtungen des Staats noch die Natur eines bürgerlichen, und wo sie die eines öffentlichen Rechts haben. Und da die Bestimmung dieser Grenze die Grundlage für das ganze öffentliche Recht der Finanzverwaltung theils ist, theils werden muß, so muß man dieselbe auch systematisch zu bestimmen suchen.

Diese Grenze wird nun principiell gesetzt durch die Natur der Quelle — des betreffenden wirthschaftlichen Verhältnisses — aus welchem eben jene erworbenen Rechte ihrerseits entstehen. Dabei nun unterscheiden sich drei Hauptkategorien, die selbst wieder erst durch das System der Staatseinnahmen klar werden können.

1) Innerhalb der Staatsgüter gehören alle Rechtsverhältnisse und Rechtsstreitigkeiten, welche aus der wirthschaftlichen Verwaltung derselben hervorgehen und durch dieselbe bedingt sind, unzweifelhaft dem bürgerlichen Rechte und mithin dem bürgerlichen Gericht an. Hier ist der Staat nie etwas anderes

Digitized by Google

als eine bürgerlich-rechtliche Persönlichkeit unter dem Namen des „Fiscus".

Ebenso gewiß ist es, daß die aus dem Staatscredit entstehenden Verpflichtungen des Staats absolut nur diesem bürgerlichen Rechte und der Competenz der bürgerlichen Gerichte angehören.

2) Innerhalb der Verwaltung der Regalien gehören alle Rechtsfragen, welche sich auf den Anspruch des Einzelnen, auf eine in Geld berechenbare Entschädigung, oder auf einen aus der Verwaltungsthätigkeit des Staats entspringenden, in Geld ausdrückbaren Anspruch desselben gegen den Einzelnen beziehen, dem bürgerlichen Recht und seinen Gerichten.

3) Innerhalb des Gebiets des Steuerwesens dagegen gehört dem (bürgerlichen) Fiscalrecht nur das Recht auf eine fällige Steuer. Der „Steuerrückstand" ist durchaus nichts anderes als ein gewöhnliches bürgerliches Recht des Staats, und es ist seine Sache, dasselbe gegen seine Schuldner genau unter denselben rechtlichen Bedingungen in foro geltend zu machen wie jeder Einzelne. Das einzige Sonderrecht des Fiscus, das aus der öffentlichen Natur seiner Verwaltung folgt, ist der Grundsatz, daß die nachgewiesenen Steuerforderungen vom Gericht als liquid angesehen werden müssen, allerdings stets unter denselben Grundsätzen, unter denen überhaupt die Liquidität anerkannt wird. Es ist daher falsch, den Rückständen ein gesetzliches Pfandrecht unbedingt, ja auch nur auf längere Zeit einzuräumen, und der geringe Vortheil, der aus dieser Bequemlichkeit dem Fiscus erwächst, steht in gar keinem Verhältniß zu den volkswirthschaftlichen Nachtheilen, welche die dadurch erzeugte Unsicherheit, namentlich des Realcredits, mit sich bringt.

Das sind die Grenzen des Fiscalrechts, und innerhalb derselben soll es absolut kein Vorrecht genießen, sondern dem bürgerlichen Gericht unbedingt unterworfen sein; daher ist in diesem ganzen Gebiete auch absolut keine Beschwerde denkbar, und die Verfassungsmäßigkeit dieses Rechtsgebietes besteht nur darin, daß eben der Fiscus hier ganz gleiches Recht mit jedem andern Staatsbürger anerkennen und haben soll.

Digitized by Google

II. Das System des finanziellen Klage- und Beschwerderechts.

Dagegen entsteht das finanzielle Klage- und Beschwerderecht des Finanzrechts da wo die (vollziehende) Finanzgewalt des Staats in Verordnung, Verfügung oder Zwang nach der Ueberzeugung des Einzelnen entweder den Wortlaut des Finanzgesetzes oder seinen Geist, also entweder das öffentliche Recht oder das öffentliche Interesse in dem Einzelnen verletzt hat, und zwar in der Weise, daß im ersten Falle die Klage, im zweiten Falle die Beschwerde berechtigt ist. Es ist selbstverständlich, daß dabei die Klage an das bürgerliche Gericht geht, und daß dieselbe eine bestimmte, auf wirthschaftliche Leistungen gerichtete Petition enthalten muß, während die Beschwerde an die betreffende Stelle in der Finanzverwaltung zu richten ist. Während daher das Fiscalrecht auf dem bürgerlichen Recht beruht, beruht dieses verfassungsmäßige Finanzrecht auf der Finanzgesetzgebung und ihrer Vollziehung. Und vermöge dieser seiner Quelle treten für dasselbe allerdings andere Grundsätze ein als für das erstere. Diese sind jedoch einfach.

Zuerst kann weder die finanzielle Klage noch die Beschwerde einen Suspensiveffect haben, sondern wird stets nur auf Restitution des dem Einzelnen entzogenen Gutes gehen können, wenn nicht die ganze Finanzverwaltung stillstehen soll.

Zweitens haben Klage und Beschwerde hier stets zwar auch einen Instanzenzug, der aber für die Klage der gerichtliche, für die Beschwerde (Recurs) der amtliche der Organisation des Finanzdienstes sein muß. Die eigentliche Frage dabei ist dann die, ob und wie der Kläger von der Beschwerde zur Klage übergehen kann; und hier sind die bestehenden Modalitäten allerdings in den verschiedenen Ländern sehr verschieden.

Drittens werden finanzielle und fiscalische Klage in der Weise nebeneinander stehen, daß das Urtheil auf die erstere die Grundlage einer fiscalischen Klage des Beschädigten werden, wie die bürgerliche Entschädigungsklage sich an die Strafrechtsverhandlung als Consequenz anschließen kann.

Viertens soll jeder Beschwerdeführer das Recht haben, von der Beschwerde zur Klage in jedem Stadium der erstern überzugehen. Das umgekehrte Verhältniß ist nur dann denkbar

Digitized by Google

wenn statt der Beschwerde die betreffende Partei es auf ein Gesuch und eine Bitte an die Finanzverwaltung ankommen lassen will.

Fünftens endlich soll bei diesen Klagen und Beschwerden die Beweislast stets ohne Beweisinterlocut dem Klage- oder Beschwerdeführer obliegen, während die Natur der Verwaltung zugleich eine besondere Verjährungsfrist sowol für diese Klage als für die Beschwerde nothwendig macht.

Wendet man nun diese Grundsätze der verfassungsmäßigen Verwaltungsrechtspflege auf die drei Kategorien des Finanzrechts an, so erscheinen folgende Consequenzen:

Erstens gibt es bei Staatsgütern, wirthschaftlichen Staatsverträgen und Staatsschulden überhaupt kein verfassungsmäßiges, sondern nur ein bürgerliches Klagerecht.

Zweitens ist bei den Regalien das Object der Klage wie der Beschwerde stets nur die Function der Verwaltung, und nicht der aus derselben entspringende Schaden, welcher erst auf Grundlage des verwaltungsrechtlichen Urtheils durch die privatrechtliche fiscalische Klage eingebracht werden muß.

Drittens können bei den Steuern die finanzielle Klage und Beschwerde nie auf die Zahlung oder Rückforderung des Steuerbetrags, also nie auf Geld lauten, sondern immer nur auf das Verfahren der Finanzgewalt und ihrer Organe, durch welches der Steuerbetrag entweder auferlegt oder wirklich eingetrieben ist, sodaß die Forderung des Klägers infolge eines günstigen Urtheils erst dann zu einem gerichtlichen Zahlungsauftrage werden kann, wenn die Finanzverwaltung sich formell weigert jene Forderung zu erfüllen, während da wo es sich um Beschwerden handelt, die Petition nur auf eine billige Entscheidung lauten kann, wenn der Gegenstand nicht das formelle Verfahren des Finanzdienstes betrifft.

Daraus ergibt sich, daß die ganze Entwickelung des finanziellen Klage- und Beschwerderechts als ein specifischer Theil der ganzen Verwaltungsrechtspflege anzusehen ist, und daß dieselbe daher niemals für sich allein zur Geltung kommen, sondern stets als ein Theil der gesammten Ausbildung des verfassungsmäßigen Verwaltungsrechts erscheinen wird, und zwar ebensowol in Beziehung auf die Vorschriften über die entschei-

Digitized by Google

denden Organe, als über die ganze Ordnung des Verfahrens in Klage und Beschwerde.

Wir werden nun unten bei den Steuern angeben, auf welchem Standpunkt dieser Theil des öffentlichen Rechts in Europa mit specieller Beziehung auf das Steuerwesen steht. Man wird daraus sehen, wie viel hier noch wissenschaftlich und praktisch zu thun ist. Und es ist von hoher Wichtigkeit dies mit allem Nachdruck hervorzuheben. Denn es sollte alle Finanzpolitik sich über den so selten gewürdigten und doch so unzweifelhaften Satz einig sein, daß die Unzufriedenheit und die Last der Steuern stets in dem Grade machtloser und weniger fühlbar werden, in welchem die Finanzgewalt sich freiwillig, offen und wohlwollend für ihre oft so harten und undankbaren Functionen einem öffentlichen und rechtlichen Verfahren und Urtheil zu unterwerfen den Muth hat.

Vergleichung. England, Frankreich, Deutschland, Oesterreich, Italien, Rußland.

Vergleicht man nun von dem Standpunkt dieser allgemeinen Principien aus die Rechtszustände der verschiedenen Staaten Europas auf unserm Gebiete, so muß man gestehen, daß dieselben nicht blos im Einzelnen, sondern in ihrem eigentlichen Charakter tief verschieden sind, obgleich die Namen und Begriffe wesentlich gleichartig erscheinen. Das aber hat darin ein weit über unsere Grenzen hinausgehendes Interesse, weil in ihm sich die ganze Rechtsauffassung der einzelnen Völker über das Verhältniß des staatsbürgerlichen Rechts zur Regierung und ihrer Verwaltungsgewalt abspiegelt.

Wenn daher der bisher rein deutsche Begriff des Rechtsstaats ein europäischer werden soll, so darf die künftige Behandlung desselben allerdings nicht länger weder bei einer theoretischen Untersuchung noch bei blos deutschen Verhältnissen stehen bleiben, wozu die betreffende Literatur große Neigung zu haben scheint. Meine Darstellungen in der „Lehre der vollziehenden Gewalt" haben noch wenig weitere Untersuchungen veranlaßt. Wir müssen uns also damit begnügen, sie hier vorauszusetzen, dürfen uns aber dabei nicht ganz an das bloße Finanzrecht halten.

England.

Das System Englands zunächst beruht auf der ursprünglichen Vermengung von Justiz und Administration in der Stellung des Justice of the Peace, wie es Gneist gerade für England und sein Ver-

Digitized by Google

fahren in seinem „Rechtsstaat" trefflich dargestellt hat. Die neue Bearbeitung von Gneist (vgl. „Verfassungsrecht") hat uns dabei einen wesentlichen Schritt weiter gebracht, indem dieselbe die nothwendige Scheidung des Steuerwesens von dem übrigen Klagerecht im Finanzwesen klar durchgeführt hat. Nur werden wir in dem Klagerecht der englischen Finanzjustiz nicht eine „Rechtscontrole" finden. Das Klagerecht gegen den Fiscus ist einfach unzweifelhaft bürgerlichen Rechts. Das finanzielle Klage- und Beschwerderecht beruht zunächst auf der Unterscheidung der Staats- und der Selbstverwaltungsfinanzen, die jedoch durch die Natur der Income tax wieder ineinander übergehen. Der Friedensrichter legt die Rate nach der Einschätzung durch die Overseers auf, fast in allen Steuern als Zuschlag zur Income tax; von dieser Auflegung geht eventuell die Beschwerde auf das Amendement of the Rate zuerst an die Special session der Friedensrichter (viermal jährlich), von da an die Quarterly session; dabei bleibt der Partei das Recht, eine förmliche (finanzielle) Klage zu erheben, welche an das ordentliche Gericht der King's bench als special case verwiesen und mit dem Bericht der Quarterly session (status causae) begleitet wird. Daneben können aber die Quarterly sessions die Klage des Betreffenden auch selbst endgültig entscheiden, sodaß hier eigentlich ein formell unklares Verhältniß vorliegt, das selbst Gneist („Englische Communalverwaltung", §. 17) nicht aufgelöst hat. Für die Untersuchung und Entscheidung der Fragen über die Land tax — die mit der Communalsteuer nichts zu thun hat, bestehen die Kreiscommissionen, General Commissioners, selbstgewählte Organe, welche annähernd die Stellung des Conseil de Préfecture für diese Steuer haben. Die höchste Entscheidung hat das Generalsteueramt. Daneben hat die oberste Zollbehörde in Zollfragen ein selbständiges Entscheidungs- und Strafrecht — in der That als Behörde und Gericht zugleich functionirend. Das specifische Klagerecht in der Domäne- und Forstverwaltung, dann in der Excise, den Stamps und der Postverwaltung, und endlich im Gebiet der Taxes. (Gneist, „Englisches Verwaltungsrecht", 3. Aufl., Bd. 2, §. 102; dazu dessen „Englisches Verfassungsrecht", namentlich §. 63). Schon aus seiner kurzen Darstellung erkennt man, daß hier das Princip viel klarer ist als die Form; außerdem darf man sich ja nicht einbilden, daß jenes System des englischen Selfgovernment mehr als bloßer Name für die kleinen Landgemeinden ist. Dieselben werden vollständig von der ländlichen besitzenden Klasse und ihrem Vertreter, dem Justice mit seinem Clerc, dem Gemeindeschreiber Deutschlands, regiert. Wenn England im Princip uns weit voraus ist, so ist es in der Ausführung gerade im Gemeindewesen weit zurück.

Frankreich.

Schon wenn man nur ganz im allgemeinen die Stellung der allgewaltigen Regierung im französischen Staatswesen kennt, so wird

Digitized by Google

man sich sagen, daß die Durchführung eines solchen Princips des bürgerlichen Klagerechts hier nicht möglich ist. Es liegt in der Natur des ganzen französischen Staatsorganismus, daß derselbe überhaupt, und so auch in der Finanzverwaltung den Grundgedanken durchführt die verwaltungsrechtliche Klage soweit immer thunlich auszuschließen, aber an ihre Stelle ein vortrefflich organisirtes Beschwerderecht setzt; man kann mit vollem Recht behaupten, daß Frankreich das Vaterland des gesammten verwaltungsrechtlichen Beschwerderechts in Europa, und daß seine administrative Literatur für dasselbe eine unschätzbare Quelle ist und bleiben wird. Seine Beschwerde ist in der That auf allen Punkten ein streng richterliches Verfahren, nur daß die entscheidenden Organe hier keine Richter, sondern Verwaltungsbehörden sind. Da nun die erste formale Bedingung aller guten Administration denn doch die genaue Competenz ist, so hat Frankreich auch sein ganzes öffentliches Recht der Finanzverwaltung auf ein im Grundgedanken höchst klares, in seiner Verwirklichung dagegen höchst verwirrendes Princip gebaut, und vielleicht ist kein Theil seines droit administratif dafür so bezeichnend als gerade das Finanzwesen. Zuerst hat es an die Stelle des Namens Fiscus den trésor publique gesetzt, und natürlich die Fiscalklagen anerkannt; allein sowie es sich um Verträge handelt, deren Ausführung Verwaltungsmaßregeln betreffen, so entsteht jenes eigenthümliche Rechtsverhältniß, welches man das Contentieux nennt. Hier kann jeder bei dem ordentlichen Gericht klagen, aber auch direct einen Bescheid vom Präfecten einholen; aber sobald der letztere meint, daß eine gerichtliche Klage der Verwaltung gehört, so kann er sie von dem Gerichte „abberufen" und sie einfach vor sein Forum ziehen. Daher ist schon der Rechtsbegriff dieses Contentieux an und für sich absolut unbestimmt, und die Streitigkeiten darüber geradezu endlos. Ich habe versucht, die Elemente ziemlich ausführlich aufzustellen in meiner „Vollziehenden Gewalt", Kap. 1, S. 418 fg., 2. Aufl., und darf mich hier darauf berufen; es ist nur zu bemerken, daß im Falle das Contentieux bei den Präfecten bleibt, der Conseil d'état in der Section du contentieux dafür die höchste Instanz bildet. Im allgemeinen steht fest, daß alle Streitigkeiten, welche die Verhältnisse der Regalien betreffen, unbedingt dem Contentieux angehören, und wol nie dem gerichtlichen Verfahren überlassen werden; bei öffentlichen Verträgen ist es die Regel der Praxis; erst bei den Steuern tritt ein besonderes Verfahren ein, soweit sie Repartitionssteuern sind. Das Verfahren dabei ist a. a. O. genau angegeben; für die neuesten im wesentlichen nicht geänderten Bestimmungen siehe übrigens Block, Dict. unter Conflict und Conseil d'état, über das Klage- und Beschwerderecht sehr reichhaltig, aber systemlos, Chauveau-Hélie, „Code d'Instruction administrative", 2 Bde., 4. Aufl., 1867; über das Finanzrecht im besondern Dumesnil, „Traité de la législation spéciale du trésor public", 1846; Hock, „Finanz-

Digitized by Google

verwaltung Frankreichs", S. 69 fg. Die Darstellung deſſelben für das amtliche Recht des Finanzdienſtes namentlich im Haushalt iſt muſtergültig, vgl. namentlich Kap. III, §. 2; das Klage- und Beſchwerderecht der Einzelnen hat er kaum geſtreift, und Kaufmann hat es nicht aufgenommen. Freilich iſt daſſelbe nur durch das Verſtändniß des Contentieux klar zu machen. Während auf dieſem Wege das finanzielle Klagerecht eigentlich zum finanziellen Beſchwerderecht wird, iſt nun für das Verhältniß der Selbſtverwaltungskörper daſſelbe ein bis ins Einzelne geregeltes, aber reines Beſchwerdeverfahren. Nachdem die Commune ihr Budget aufgeſtellt hat, kann jeder Einzelne wieder gegen ſeine Belaſtung Beſchwerde beim Conseil d'arrondissement (Kreis) einbringen, der ſeinen avis darüber gibt, und zur Entſcheidung dem Conseil général (Landtag) vorlegt. Wenn aber dieſer Kreistag ſich dem Landtag wieder nicht unterwirft, ſo entſcheidet der Conseil de préfecture (ſchon nach dem Geſetz vom 10. Mai 1838, beſtätigt durch das neue Geſetz vom 10. Auguſt 1871). Daneben aber hat dieſer Conseil de préfecture eine ganze Reihe von ſelbſtſtändigen Entſcheidungen über Einzelbeſchwerden, faſt ausſchließlich in Angelegenheiten der Domaine nationale, öffentlichen Arbeiten, Regalien u. a. m., ſodaß hier eine ewige Quelle von Competenzſtreitigkeiten iſt, die meiſt der Präfect entſcheidet, in wichtigern Fällen der Conseil d'état. Die Grundlage dieſes verwickelten Syſtems iſt die ſich beſtändig wiederholende geſetzliche Unterſcheidung der Competenzen zur Entſcheidung und zum Gutachten (avis), die noch dazu ohne alles eigentliche Princip nach Gegenſtänden getrennt ſind. Es iſt für einen Fremden faſt unthunlich, aber auch faſt werthlos ſich durch dieſe Einzelheiten hindurchzufinden, die ſich nirgends zur directen Nachahmung empfehlen.

Italien.

Einen weſentlichen Fortſchritt dagegen hat Italien gemacht. Nachdem es zuerſt in ſeinem großen Selbſtverwaltungsgeſetz von 1865 ganz das franzöſiſche Syſtem, wenigſtens in ſeinen Elementen (jedoch mit Weglaſſung der arrondissements für die Verwaltung) aufgeſtellt und dann das neue Steuerſyſtem (ſ. unten) einheitlich unter den größten Kämpfen durchgeführt hatte, war die Summe der Streitigkeiten über die neuen Steuern, das Contentioso finanziario, ſo groß, daß die angeſtrengteſte Arbeit der Aemter dieſelben nicht mehr bewältigen konnte. (Neben dem ſehr rationellen und höchſt genauen Rechnungsbericht veröffentlicht die Regierung jährlich eine Relazione sul rendimento del servizio delle Direzioni dell contentioso finanziario, nach welchem im Jahre 1873 z. B. in ganz Italien nicht weniger als 18949 Streitigkeiten pendent, 8830 neu eingereicht und 6762 entſchieden waren!) Die Geſetzgebung mußte daher gegenüber dem franzöſiſchen Princip den Grundſatz durchführen, an die Stelle des ſeit 1862 zu ſolchen Entſcheidungen berufenen Consiglio di pre-

Digitized by Google

fettura alle Klagen des Contentioso finanziario den ordentlichen Gerichten zuzuweisen und nur noch diejenigen Streitigkeiten, bei welchen es sich nicht um erworbene Rechte handelte, der behördlichen Entscheidung zu lassen, welche dann mit einem motivirten decreto erfolgt. Nur die Einschätzung zur Steuer und zwar wieder nur bis zur Publication der Steuerumlegung, ist vom ordentlichen Rechtsweg ausgeschlossen. Competent ist das Kreisgericht (das circondario), zweite Instanz das Appellationsgericht; das ganze französische Contentieux ist daher dem bürgerlichen Gericht übergeben, und die Abberufung gänzlich ausgeschlossen (Gesetz von 1865). Dazu hat Italien das österreichische Institut der Finanzprocuratoren als avocato aerariale aufgenommen, jedoch mit der genauen Bestimmung, daß nur dieser Anwalt die Fiscalklagen erheben darf (Gesetz vom 25. Mai 1875). Das Ganze bildet einen entschiedenen Fortschritt gegenüber dem französischen Recht.

Deutschland.

Vergleicht man nun die deutsche Ordnung dieses Gebiets mit dem Obigen, so ist es nicht zu bestreiten, daß dieselbe allerdings noch fast auf jedem Punkte unfertig ist, aber dennoch einen ihm ganz eigenthümlichen Weg betreten hat, welcher, wenn daraus die deutsche Rechtsentwickelung auf demselben auch das Finanzwesen consequent in sich aufnehmen sollte, der zuletzt allein richtige ist. Nur muß man denselben noch nicht in der Finanzwissenschaft, sondern im allgemeinen Staatsrecht suchen, welches hier der erstern den Weg gebahnt hat. Wir müssen uns hier jedoch darauf beschränken den Charakter derselben im allgemeinen zu bezeichnen. Die neuere Entwickelung des staatlichen Rechtslebens hat zwar die Scheidung der Instanz von der Administration in den Organen vollzogen, war aber sich nichts weniger als klar darüber, wie man dieselbe in den Gegenständen durchführen, also ob und wie weit man die Actionen der Verwaltungsbehörden dem gerichtlichen Klage- und Urtheilsverfahren unterwerfen solle, während man über das Beschwerdeverfahren mit dem Entscheidungsrecht der höchsten Verwaltungsstellen kaum Zweifel hatte. In diesem selbst von der Theorie mehr gefühlten als streng wissenschaftlich durchforschten Gegensatz entstand nun der Gedanke neben der rein gerichtlichen und der rein behördlichen Entscheidung ein eigenes Gerichtswesen aufzustellen, und so eine Competenz zu schaffen, deren Voraussetzung auf dem Beschwerdewesen, deren eigenes Verfahren dagegen auf dem Grundsatze des Gerichtsverfahrens beruhte. Es kann hier die große Tragweite dieser Idee der Verwaltungsgerichtsbarkeit mit eigenem höchsten Verwaltungsgerichtshofe nicht verfolgt werden. Auch müssen wir gestehen, daß wir keineswegs davon unterrichtet sind, wie sich das in den einzelnen deutschen Staaten verhält. Vergleicht man aber auf diesem ganzen Gebiete die beiden leitenden deutschen Staaten, so muß man allerdings zugestehen, daß der Unterschied hier ein großer ist.

Digitized by Google

Denn während Preußen sich von dem Standpunkt seines Allgemeinen Landrechts nicht hat losmachen können und dem Staatsbürger noch immer kein freies Klagerecht gegen den Beamten hat einräumen wollen, hat Oesterreich das große Princip der Verwaltungsgerichtsbarkeit formell und materiell durchgeführt, und damit für die ganze deutsche Rechtsbildung eine neue Zukunft geschaffen.

Was zunächst Preußen betrifft, so haben wir dem was Rönne über die grundsätzliche Ausschließung alles Klagerechts gegen die Beamten auf Grundlage des „Allgemeinen Landrechts", Thl. II, Kap. XIV, §§. 38 und 79 und §§. 36 und 41 der Verordnung vom 26. December 1808 sagt, nichts hinzuzufügen. Princip ist, daß kein Beamteter auch im Steuerwesen sich an das Gericht wenden kann, und daß selbst darüber, ob eine „allgemeine Anlage" gesetzlich sei oder nicht, nur die Behörden entscheiden. Hier ist daher der Rechtsstaat in der That ausgeschlossen. Daneben aber hat sich ein umfassendes System von Beschwerdeinstanzen ausgebildet, welche mit vollem Instanzenzuge die entscheidende Competenz besitzen. Bis zum Jahre 1861 standen so beide Systeme unvermittelt nebeneinander; das Gesetz vom 24. Mai 1861 hat nun auf einigen Punkten das Klagerecht selbständig eingeführt (Rönne, I. A. §. 56), doch ist es selbst in Preußen noch so weit von irgendeinem System, daß selbst die bedeutendsten Werke über Finanzwissenschaft, wie Wagner, über die Frage gar nichts zu sagen wissen. Kaum hat jemand den allgemeinen Zustand in dieser Beziehung so kurz und treffend bezeichnet wie Herm. Schulze in seinem „Preuß. Staatsrecht", 2. Bd., 2. Abth., S. 287: „In keinem deutschen Staate sind die (öffentlich-rechtlichen Fragen als) Rechtssachen den ordentlichen Gerichten überwiesen. Für die Competenzgrenze der Gerichte in dieser Beziehung gibt es keine gemeinrechtliche Regel. Vielmehr ist diese Grenze in jedem deutschen Staate verschieden gezogen" — und das ist noch immer der praktische Sinn des Wortes „Rechtsstaat" in Deutschland! Dem entspricht die Thatsache, daß es eigentlich gar kein Recht auf ein gerichtliches Verfahren in Finanzverwaltungsfragen gibt. Fest steht allerdings der Satz, daß der Fiscus in Fiscalklagen wie jede andere juristische Persönlichkeit vor Gericht durch die Finanzprocuratoren zu vertreten ist; darüber sind entweder bestimmte Gesetze (für Preußen Rönne, „Preußisches Staats-Recht", 2. Bd., §. 516 — sehr kurz) oder die Principien des Gemeinen Rechts maßgebend, welche in den meisten sogenannten deutschen Staatsrechten zwar grundsätzlich klar, in der Darstellung aber durch Vermischung mit der Finanzverwaltung wieder sehr verwirrt werden, z. B. Zöpfl, „Deutsches Staatsrecht", II, 488. Allein für das Finanzrecht im verfassungsmäßigen Sinne gilt noch wol in ganz Deutschland der Grundsatz des „Allgemeinen Landrechts", Thl. 2, Tit. 14, §. 78, daß für alle allgemeinen Anlagen (soviel als Umlagen oder Steuern) „kein Proceß stattfindet", was im §. 76 nur höchst bestreitbare Ausnahmen findet. Es ist ein wahres

Digitized by Google

Verdienst von H. Schulze, die ganze Frage zuerst in das Staatsrecht vom öffentlich-rechtlichen Standpunkt aus aufgenommen zu haben. A. a. O. S. 369—373. Die Kreisordnung hat sich grundsätzlich auf die Verwaltungsordnungen der Selbstverwaltung beschränkt, und es scheint, als ob wir noch lange zu thun haben, bis wir auf diesem Gebiete den Standpunkt Italiens erreichen!

Dagegen ist die Entwickelung dieses ganzen Gebiets in Oesterreich von besonderm Interesse. Es ist leicht sich davon ein Bild zu entwerfen, wenn man die beiden Hauptepochen scheidet. Die erste geht bis zum Jahre 1867 und beruht auf der amtlichen sogenannten „Gefällengerichtsbarkeit", die zweite beginnt mit der Einsetzung des Verwaltungsgerichtshofes. Oesterreich ist wol das einzige Land, das ein systematisches einheitliches Finanzstrafgesetz mit eigener Strafgerichtsbarkeit ausgearbeitet und eingeführt hat. Vor 1836 bestanden in den verschiedenen Provinzen höchst verschiedene Bestimmungen darüber; das Gesetz vom 11. Juli 1835, eingeführt 1. April 1836, hat an die Stelle dieser Verwirrung ein eigenes Strafrecht eingesetzt, für welches vier Instanzen bestehen; die unterste Instanz bei geringfügigen Sachen ist die unterste Finanzbehörde selbst; die drei andern bilden das System der „Gefällengerichte", die aus Finanzbehörden und Gerichtsräthen zusammengesetzt sind und ihre höchste Instanz im obersten Gefällengericht in Wien haben. Eine klare und erschöpfende Darstellung davon liefert Blonski, „Finanz-Gesetzkunde des österr. Kaiserstaats", 2. Bd., 1880 (Bd. II, Anhang S. 282 fg.). Doch ist hier von einem eigentlichen Verfahren der Partei gegen die Finanzen noch keine Rede. Dieses ist erst verfassungsmäßig begründet durch die Einsetzung des Verwaltungsgerichtshofes. Das Grundgesetz vom 21. December 1867 hat die Basis des Verwaltungsgerichtshofes ausdrücklich festgestellt: Das Gesetz „Ueber die richterliche Gewalt", Art. 15 bestimmt, daß jeder, „der durch eine Entscheidung einer Verwaltungsbehörde (also offenbar auch einer Finanzbehörde) in seinen Rechten verletzt zu sein behauptet, seine Ansprüche vor dem Verwaltungsgerichtshofe im öffentlichen und mündlichen Verfahren geltend machen kann". Das nun hat sofort eine ausgedehnte Anwendung auch in Finanzsachen gefunden, und sich seit seiner Einführung sehr gut erprobt. Die Grundsätze dafür sind eben so klar als richtig. Das Verfahren beruht darauf, daß jeder Klage auch gegen die Finanzverwaltung ein vollständig durch alle drei Instanzen durchgeführtes Beschwerdeverfahren mit den betreffenden drei Entscheidungen voraufgehen muß; erst auf Grundlage dieser Bescheide kann dann das Klageverfahren bei dem Verwaltungsgerichtshofe eintreten, das alsdann im Wesentlichen nach den Grundsätzen des bürgerlichen Processes mit öffentlicher und mündlicher Verhandlung eingeleitet wird; das Urtheil kann aber gegenüber allen betreffenden Ministerien nie auf etwas anderes lauten als auf die Aufhebung derjenigen Verfügung, gegen welche die Klage gerichtet

Digitized by Google

war. Während also die Verschmelzung von Justiz und Administration in Finanzstraffachen noch fortbesteht, ist sie in allen andern Sachen hier in trefflicher Form aufgehoben, und das ganze Institut hat sich bisher in ausgezeichneter Weise bewährt. Ueber die Stellung und Aufgabe der dem österreichischen Finanzwesen eigenthümlichen und höchst praktisch eingerichteten Finanzprocuraturen und der gerichtlichen Vertretung der Finanzen durch dieselben siehe die eingehende Darstellung bei Blonski, I, §. 35. — Die österreichische Finanzprocuratur ist die amtliche Rechtsanwaltschaft des Staats. Ihre bis jetzt mit gutem Rechte aufrecht erhaltene Organisation ist durch die Verordnung vom 16. Februar 1855 gegeben. Sie hat zur Aufgabe zuerst den Fiscus in allen Fällen direct zu vertreten, wo kein Advocat gebraucht wird; sie hat zweitens als ihre Hauptsache über alle von der Finanzverwaltung einzugehenden Verträge vorher ein Rechtsgutachten abzugeben und bei der Schließung derselben als Consulent der Verwaltung mitzuwirken; endlich hat sie ausdrücklich schon durch die Verordnung vom 13. August 1851 die rechtliche Vertretung des gesammten Staatsvermögens. Ueber die Steuern, speciell ihr Klage-, Beschwerde- und Strafrecht, siehe unten. Wie sich alle diese Fragen in den übrigen deutschen Staaten verhalten, wissen wir nicht. Denn auch hier gibt es zwar eine deutsche Finanzwissenschaft, aber keine Finanzwissenschaft Deutschlands.

Für Rußland muß man vermöge der eigenthümlichen Natur seiner Selbstverwaltung zwei Systeme unterscheiden. Das erste bezieht sich auf das eigentliche Staatsfinanzwesen. Auch hier hatte der Fiscus früher auch in reinen Privatrechtsfragen bedeutende Vorrechte; seit der Reform der Justiz von 1863 ist derselbe dagegen allen Privatpersonen in dieser Beziehung vollkommen gleichgestellt. Die Regierung gebraucht bei Rechtsstreitigkeiten entweder eigene Advocaten, oder nimmt sie aus der Zahl der übrigen. Dagegen steht Rußland für Regalien und Steuern genau auf dem Standpunkte des Continents; es kennt kein Klage-, sondern nur ein Beschwerderecht, über welches dann im Finanzministerium der Finanzrath — eine Art Conseil de préfecture — entscheiden kann; thatsächlich entscheiden auch hier die Departementschefs. Formell hat freilich doch jeder das Recht sich mit einer Klage an den Senat zu wenden, der wie der Conseil d'état als höchste Verwaltungsinstanz functionirt; doch ist es klar, daß dies praktisch nur wenig ausführbar ist. — Bei den Selbstverwaltungskörpern (dem altrussischen Mir) tritt dagegen ein anderes Verhältniß ein. Da dem Mir die ganze Repartition der Grundsteuer obliegt und dabei Streitigkeiten nie ganz vermeidlich sind, so gibt es hier eine Art von Syndikus des Mir, an den sich der Einzelne wenden kann, und der dann damit beauftragt ist die Klage des zu hoch besteuerten Mitgliedes des Mir dem örtlichen Landtage, dem Semstwo, vorzulegen. Jedes Semstwo hat dann einen eigenen Finanzausschuß, der nach An-

Digitized by Google

hörung der Sache endgültig entscheidet, sodaß für das Repartitio
wesen der Grundsteuer auf dem Lande eine selbständige Verwaltun
gerichtsbarkeit erscheint. Doch darf man nie vergessen, daß bei d
ungeheuern Umfange des Reiches auch hier vieles sehr verschieden, u
vieles auch nicht vollständig ausgebildet ist.

REESE LIBRARY OF THE UNIVERSITY OF CALIFORNIA.

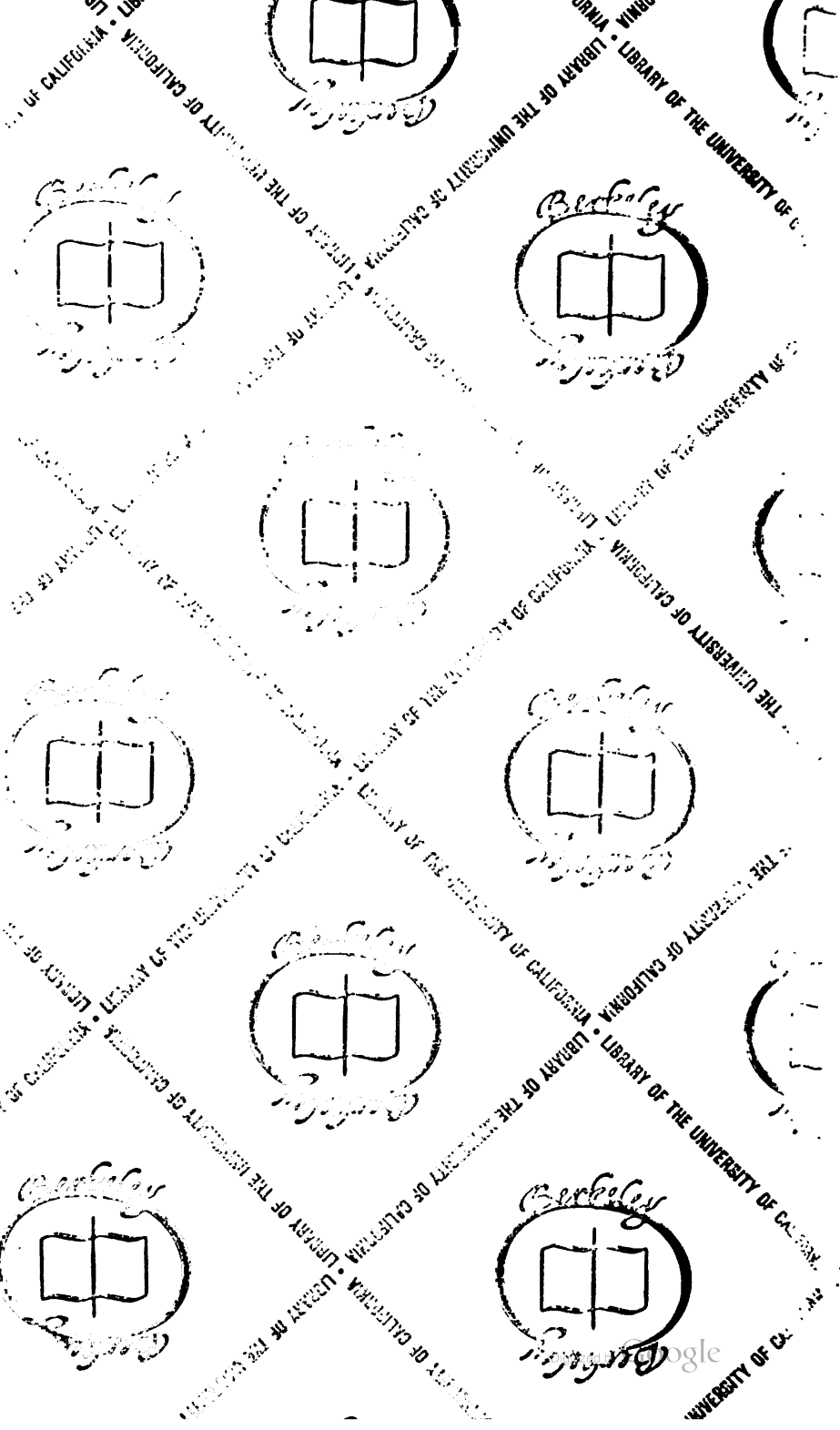
Druck von F. A. Brockhaus in Leipzig.

13 3347 1

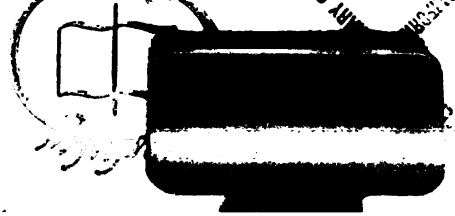
Digitized by Google

Reparti
Verwalt
daß bei
schieden,

Digitized by Google


Digitized by Google

U. C. BERKELEY LIBRARIES
C054617691



Digitized by Google

Digitized by Google